



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

LUANA CAROLINA BASSO

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE  
RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS): A ATUAÇÃO DOS STAKEHOLDERS  
NA 4ª CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CNMA)**

Brasília-DF

2015

LUANA CAROLINA BASSO

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE  
RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS): A ATUAÇÃO DOS STAKEHOLDERS  
NA 4ª CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CNMA)**

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

Professor Orientador: Dr. Ricardo Corrêa  
Gomes

Brasília-DF

2015

B322a

Basso, Luana Carolina.

Análise da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): a atuação dos *stakeholders* na 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA) / Luana Carolina Basso. - 2015.

51 f. : il. ; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, 2015.

Inclui bibliografia.

Orientação: Ricardo Corrêa Gomes.

1. Stakeholders. 2. Implementação de políticas públicas. 3. IV Conferência Nacional do Meio Ambiente. I. Gomes, Ricardo Corrêa. II. Título.

LUANA CAROLINA BASSO

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE  
RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS): A ATUAÇÃO DOS STAKEHOLDERS  
NA 4ª CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CNMA)**

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

**Luana Carolina Basso**

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Professor orientador

Prof. Dr Franco de Matos

Professor – Examinador

Prof. Dra Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Professora - Examinadora

Brasília, 03 de dezembro de 2015.

Em memória de meu avô, Norival.

“Os homens normais não sabem que tudo é possível.”

David Rousset

## RESUMO

A intensificação da mundialização juntamente com as novas formas de relacionamento ao longo dos anos em todo o mundo promoveu uma modificação na maneira de atuação das empresas, assim como nas instituições públicas. As maneiras de produção e consumo atuais ensejam uma reflexão a respeito do tratamento adequado do lixo, elucidada pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Ademais, a pluralidade nas formas de expressões acerca de problemas sociais mostra como é custoso a representação de inúmeros grupos na reivindicação de propostas advindas de diversos conjuntos da sociedade. Assim, para fortalecer uma ideia faz-se necessário o bom uso estratégico do poder, que figura como fator determinante para o sucesso no atendimento de possíveis demandas. A administração das várias influências nos trâmites pertinentes às políticas públicas faz parte do trabalho de um Estado democrático, do mesmo modo, o compartilhamento de responsabilidades e opiniões com a sociedade civil implica em assegurar melhor à população o que tem sido feito pelo poder público e possíveis melhorias de problemas sociais solicitados. A Teoria de *Stakeholders* suscita a noção de partes interessadas influenciarem numa organização, de forma a ser fundamental o manejo dos *stakeholders* para o sucesso da mesma. A pesquisa concentrou-se no estudo do comportamento dos atores envolvidos na etapa nacional da 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA). O Ministério do Meio Ambiente foi o órgão de principal fonte de pesquisa, onde foram realizadas entrevistas com analistas ambientais e coleta de material da 4ª CNMA. A análise indicou como atuaram os órgãos participantes do evento e representantes de diferentes círculos da sociedade, setor privado e governo, conseqüentemente, esclareceu a forma de atuação dos *stakeholders* envolvidos no processo. A proposta da 4ª CNMA de se levar em conta as sugestões dos inumeráveis segmentos sociais, empresariais e governamentais na implementação da PNRS confirma a necessidade de um olhar mais aguçado dos *stakeholders* na gestão pública.

Palavras-chave: *Stakeholders*. 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente. Implementação. Política Pública.

## ABSTRACT

The intensification of globalization along with new forms of relationships over the years around the world promoted a change in the way companies operate, as well as in public institutions. Current production and consumption ways justify a reflection regardless of proper waste treatment, elucidated by the National Solid Waste Policy (PNRS). Moreover, the plurality in the forms of expressions about social issues shows how costly the representation of numerous groups is in claiming proposals coming from various groups of society. Thus, to strengthen an idea it is necessary to the good strategic use of power, which it is the determining factor for success in meeting possible demands. The administration of the various influences on the relevant procedures to the public policy is part of the job of a democratic state, just as the sharing of responsibilities and opinions with civil society implies better ensure the population, with respect to what has been done by the power public and possible improvements of demanded social problems. The Stakeholder Theory has raised the idea of stakeholder influence in an organization in order to be critical the stakeholders management to its success. The research focused on the study of behavior of the actors involved in the national stage of the 4th National Environment Conference (CNMA). The Ministry of Environment was the main source of research agency, where interviews were conducted with environmental analysts and collecting the 4th CNMA material. Analysis indicated how the authorities participants of the event and representatives of different groups in society, private and governmental sector, accordingly, it clarified the mode of operation of the stakeholders involved. The 4° CNMA's proposal to take into account the suggestions of numerous social, business and governmental groups in the PNRS implementation confirms the need for a sharper look of stakeholders in governance.

Keywords: Stakeholders. 4th National Environment Conference. Implementation. Public policy.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Tipo de <i>Stakeholders</i> .....	23
Figura 2- Diagnóstico dos tipos de <i>Stakeholders</i> .....	24
Figura 3- Modelo dos cinco lados.....	25

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Categorização dos *Stakeholders* envolvidos na etapa nacional da 4<sup>o</sup>CNMA.....46

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA – Agência Nacional de Águas

ANAMMA – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente

APEDEMA – Assembleia Permanente das entidades em defesa do Meio Ambiente

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

CNMA – Conferência Nacional do Meio Ambiente

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CON – Comissão Organizadora Nacional

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DCRS – Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental

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

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

ONG – Organização Não Governamental

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

SAIC – Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental

SFB – Serviço Florestal Brasileiro

SGPR – Secretaria – Geral da Presidência da República

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1.1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Contextualização do assunto.....	11
1.2 Formulação do problema e Objetivos.....	13
1.3 Justificativa .....	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1 Poder e Pluralismo político.....	16
2.2 Teoria de <i>Stakeholder</i> .....	19
2.3 Fase de implementação no ciclo de uma política pública.....	24
3. METODOLOGIA.....	26
3.1 Caracterização da área do objeto de estudo.....	26
3.2 Forma e descrição geral da pesquisa.....	31
3.3 Participantes do estudo.....	33
3.4 Descrição do instrumento de pesquisa e coleta de dados.....	34
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	35
4.1 Análise das entrevistas.....	35
4.2 Principais envolvidos na 4º CNMA.....	40
4.3 Impactos percebidos na 4º CNMA com a influência dos stakeholders.....	43
5. CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS.....	47

## 1.INTRODUÇÃO

A seção será composta com uma abordagem das ideias mais relevantes que embasam o estudo deste trabalho. Primeiro será apresentado uma contextualização acerca do assunto, posteriormente a formulação do problema, exposição do objetivo geral da pesquisa e específicos que nortearam este trabalho, e pôr fim a justificativa para a realização da pesquisa.

### 1.1 Contextualização do Assunto

Assim como um indivíduo recebe diversas influências do meio em que se encontra, a organização pública ou privada está sujeita a este tipo de ação. A partir dos anos oitenta as relações de trabalho, e conseqüentemente, suas formas de interação tiveram uma notável mudança se comparada com décadas anteriores.

Num mundo cada vez mais dinâmico e interdependente nas mais diversas áreas de relacionamento profissional, a forma de comunicação torna-se relevante para garantir vínculos e definir estratégias de atuação para se galgar o sucesso pretendido. Logo, seja no estudo dos atores do mercado ou na definição de agentes envolvidos em determinada política de governo, uma atenção maior neste plano proporciona um conhecimento que adiante pode ser um instrumento imprescindível para a vida da organização.

“Novas demandas são colocadas para as organizações, provenientes dos consumidores, dos empregados e da comunidade em geral. Estas demandas têm-se materializado, dentre outras, na maior participação das organizações em programas sociais e em novas posturas em face das necessidades dos consumidores e empregados.” (Campos, 2006, p.2)

Observando a forma como se dá o andamento do trabalho na esfera pública é correto afirmar que nos dias de hoje a interação entre os agentes envolvidos no caminho percorrido por uma política pública implica numa peculiar tessitura de interesses dos entes que fazem parte da ideação de uma determinada política. Além disto, não há como se dissociar, na análise do impacto das influências externas na criação de uma política pública, a parte administrativa da política.

A pluralidade de formas de envolvimento de atores presente na constituição de uma política pública mostra a complexidade do processo da mesma, por conseguinte, proporciona um cenário peculiar para a análise da influência dos envolvidos na implementação da política. A efetivação de uma política abarca inúmeras restrições, entraves e jogos de poder; contudo, a forma como esta etapa se dá é o produto das forças exercidas para o cumprimento do objetivo de corroboração da política pública.

Compreender melhor as maneiras de influência no processo de implementação de uma política, assim como nas organizações envolvidas proporciona à sociedade uma melhor eficiência no trabalho efetuado dentro da administração pública e também auxilia na identificação de falhas, para desta forma evitá-las. Logo, o benefício gerado se estende até o cidadão que recebe do Estado um serviço de melhor qualidade.

O caminho percorrido por uma política possui um horizonte cheio de incertezas e adversidades presentes na burocracia estatal. Destarte, a fase final de execução de uma proposta política tem de levar em conta inúmeras possibilidades de plano de ação a partir da ideia primeira propulsora, caracterizada pela formulação até a sua feitura propriamente dita. Desta forma, se pode compreender a identificação de *stakeholders* como a busca para entender o poder que estes exercem nas organizações e no auxílio das técnicas de administração.

“O conceito de planejamento estratégico está intrinsecamente ligado com a criação de alguma orientação para a organização, com base na análise das capacidades organizacionais e oportunidades e ameaças ambientais. Assim, a informação adequada sobre o meio ambiente, informações passadas e futuras mudanças e questões e problemas estratégicos emergentes são vitais para um eficaz planejamento corporativo ou processo de decisão política. Como o planejamento mudou-se da relação à política reativa para a formulação da estratégia proativa, a necessidade de “varredura ambiental” aumentou. “(Freeman, 1984, p.34, tradução nossa)

Na busca por uma melhor gestão governamental na era pós-gerencial, a inclusão do trabalho com *stakeholders* para aprimorar a eficácia da instalação de uma política torna-se crucial para o setor público. Ademais, o esclarecimento do comportamento dos atores explica a realidade na esfera pública com as desigualdades de poder até mesmo quando trata-se da interferência no exercício de opinião acerca da forma de uma política.

Muitas políticas públicas enfrentam todo o trâmite de construção e consolidação, e mesmo após entrar em vigor previsto em lei enfrenta embates para serem realmente cumpridas na sociedade. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) entrou em vigência em dezembro de 2010, entretanto, até os dias de hoje observa-se grandes entraves ao cumprimento da política. Destarte,

o aperfeiçoamento do processo de implementação é uma ferramenta prodigiosa para a realização do objetivo das políticas públicas projetadas.

A 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA) ocorrida em 2013 coloca em evidência esta questão pertinente referente a PNRS, tendo como função democratizar o debate sobre a política, buscar soluções tangíveis para problemas não resolvidos na execução da mesma, e também, aprimorar o conhecimento sobre a política no país. Deste modo, a magnitude do alcance da 4ª CNMA para a sociedade confirma a relevância do evento, e os benefícios advindos deste sem precedentes.

## **1.2 Formulação do Problema e Objetivos**

Com isto surge uma problematização: Como os *stakeholders* podem interferir na forma como se dá a implementação de uma política pública, ou até mesmo impedir que esta etapa seja realizada. Além disto, o grau de relevância que pode ter determinado conjunto de pessoas num processo de implantação ao passo que mesmo no fim da política pública a definição do caminho a ser trilhado pode estar nas mãos daqueles que participam de forma decisiva do processo de implementação.

Desta maneira, o objetivo geral da pesquisa a ser realizada é compreender qual o papel dos *stakeholders* na etapa de implementação no ciclo de uma política pública. Pois, a partir de uma análise da forma como atores reagem no trabalho de prática é possível um entendimento mais aprofundado de como se dá o trâmite de execução em meio a inúmeros grupos de interesses com objetivos diversos, além de maneiras de participação distintas. A medida em que há uma relação de poder preestabelecida no arranjo político do ciclo de uma política, isto se confirma pela presença constante de certos grupos em todos os níveis da burocracia estatal, desde funcionários com baixo grau de especialização até a chamada alta burocracia do governo.

Com isto será possível conhecer de forma mais aprofundada como cada parte envolvida, no trâmite de uma política pública se comporta. Por conseguinte, o intuito em identificar a função dos *stakeholders* é o de reconhecer núcleos de influência preestabelecidos, assim como a partir disto relatar a forma como se moldam para o estabelecimento da etapa de final de uma política.

Numa possível ilustração subjetiva do que pretende-se estudar com o trabalho seria o encaixe de várias peças de um quebra-cabeça que representaria a etapa de instalação de uma política pública, não obstante estas peças representam cada uma um perfil de influência diferenciado. Com esta visualização é possível diferenciar a forma como as peças se encaixam; a

determinação das mesmas se dá pela ação dos *stakeholders*, ao passo que o produto do desenho formado por este jogo seria o último passo da política pública. Isto posto, a presente pesquisa busca responder a seguinte pergunta: Qual o papel dos *stakeholders* envolvidos na etapa nacional da 4<sup>o</sup>CNMA onde o objetivo era aperfeiçoar a implementação da PNRS?

Nesta ideia, o objetivo geral do estudo visa compreender o comportamento dos *stakeholders* na 4<sup>o</sup>CNMA por meio de análise do processo da etapa nacional promovido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O primeiro objetivo específico consiste em compreender a razão, e forma da 4<sup>o</sup>CNMA, assim como a proposta para fortificar a vigência da PNRS. O intuito desta ação será o de permitir um maior entendimento sobre a organização do evento que proporcionou o encontro dos *stakeholders* para, posteriormente, ser mais fácil galgar as metas seguintes de compreensão da atuação, comportamento e função destes na 4<sup>o</sup>CNMA. Assim, primeiro busca-se uma visão geral da 4<sup>o</sup>CNMA em todas as etapas, e depois, um foco maior por meio de entrevistas e análise documental na última etapa da 4<sup>o</sup>CNMA.

O segundo objetivo específico da pesquisa é descrever a forma de atuação dos *stakeholders* na etapa nacional da 4<sup>o</sup>CNMA. Com este exercício será possível uma melhor compreensão de como ocorrem as interferências benéficas ou maléficas na atividade de levar à ação prática do debate da implementação da 4<sup>o</sup>CNMA. Logo, com este estudo seria esclarecido, por exemplo, se determinados grupos de pessoas agem de forma neutra para obter aquilo que desejam no processo, se certos grupos reagem de forma negativa quando não concordam com a ideia da implementação, e assim por diante.

O terceiro objetivo específico da pesquisa consiste em entender a função dos *stakeholders* na etapa nacional da 4<sup>o</sup>CNMA, e por conseguinte, na melhoria da implementação da PNRS. A partir deste estudo será possível ter uma ideia um pouco mais clara do processo, e relacionar as formas de atuação de cada ator participante com os resultados da conferência, assim como um aprendizado da forte relação do tratamento adequado dos *stakeholders* com o sucesso nas moções para otimizar a implementação da PNRS.

### **1.3 Justificativa**

Devido à preocupação, nos dias atuais, das organizações em elevarem constantemente a qualidade dos serviços prestados, o aparato da gestão dos *stakeholders* serve para auxiliar no planejamento estratégico, e também, no alcance mais eficaz dos objetivos propostos. Isto se



aplica de forma semelhante nas instituições públicas, onde faz-se necessário transformações notáveis nos diversos setores da administração pública.

A implementação de uma política de governa é uma fase fundamental para que a sociedade receba o benefício advindo do trabalho feito na política. Logo, se a instituição pública permite um trabalho com parceiros e grupos que interage no dia-a-dia de suas atividades, esta adquire bagagem para realizar uma previsão adequada do caminho a ser trilhado. Como explica Freeman:

“Este uso do conceito de *stakeholder* é como um mecanismo de coleta de inteligência para prever com mais precisão oportunidades e ameaças ambientais. Uma segunda característica deste uso de “planejamento corporativo” de “*stakeholder*” é que estes são identificados em um nível genérico como clientes, fornecedores, proprietários, públicos, sociedade etc., e a análise é realizada a esse nível de generalidade. Por isso, pesquisas de comportamento público, entrevistas com acionistas e outros são as técnicas analíticas disponíveis. Uma vez que a maior preocupação é com a previsão do futuro ambiente e não com a mudança de comportamento específico dos *stakeholder*, não há necessidade de ir além desta análise genérica.” (Freeman, 1984, p.35)

Com a ocorrência da 4<sup>o</sup>CNMA vê-se que a PNRS mesmo em vigor desde 2010 têm impasses para sua completa execução. No entanto, a conferência propicia um encontro com diversos segmentos da sociedade que atuam de alguma forma na política, seja em seu cumprimento, seja nos benefícios recebidos pela mesma, e também no prejuízo social advindo no seu não cumprimento. Olhar os diversos atores coexistindo na etapa nacional confirma a proposta de estudo dos *stakeholders* na conferência escolhida.

Desta maneira, a pesquisa foca na análise dos atores participantes da etapa nacional da 4<sup>o</sup>CNMA, e que com suas reivindicações, apoios, e outras diversas formas de afetação na conferência podem dispor de material de estudo relevante para o órgão proponente do evento. Este poderá, por meio destas análises, mapear de forma melhor metodologias para conferências ulteriores.

Espera-se que este trabalho forneça maior enriquecimento no conhecimento desta área de pesquisa, e ajude no entendimento dos gestores públicos, da relevância de se levar em conta uma maior atenção aos atores envolvidos na organização. E, ao se aperfeiçoar estratégias de ação dentro do trabalho governamental, a melhoria da qualidade de vida da sociedade brasileira seja o fito primordial das organizações públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Será exposto neste capítulo o guia teórico em que se fundamentou a pesquisa. Os conceitos de maior relevância neste caso são: Teoria de *Stakeholders*, Implementação de uma política pública.

### 2.1 Poder e pluralismo político

Nos dias de hoje, num mundo cada vez mais conectado devido à globalização e as condições econômicas estabelecidas, as relações biunívocas são cruciais para o sucesso pretendido no esforço de inovação dentro de uma organização. Com isto, o ator/indivíduo inserido neste meio dinâmico de trabalho necessita conhecer e aprimorar o relacionamento com parceiros, por meio de um conhecimento acerca destes agentes uma instituição pode ter um desempenho mais eficiente no seu processo laboral.

A economia contemporânea está interligada a noção de maior lucro num curto espaço de tempo, com isto nos Estados democráticos as grandes corporações têm maior domínio e liberdade para estratégias de atuação num meio de extrema concorrência de mercado. Contudo, as organizações públicas, sujeitas a legislação e com formas de conduta de trabalho preestabelecidas, também apresentam em seu interior um poder de dominação sobre a maneira como se dá a prestação do serviço público. A burocracia e a condição política característicos do setor estatal contribuem para que servidores de alto escalão e instituições estratégicas no governo exerçam um forte domínio sobre demais órgãos ao seu redor, por exemplo.

Desta maneira, a característica crucial presente nas organizações públicas é uma hierarquia de comando notável, e por conseguinte, embasa o fator decisivo para a vigência do controle: o poderio instituído pelo Estado e transferido para os setores representantes deste.

“O poder é, em síntese, a capacidade de influenciar para chegar a dominar outras pessoas levando-as a execução daquilo que convém a quem manda. (...) Sendo um fenômeno social o poder se manifesta sempre que dois indivíduos, dois grupos, duas nações ou dois sistemas disputam algo, pois no fim sempre acaba prevalecendo a vontade ou a conveniência de um em detrimento dos interesses e pretensões do antagonista na disputa.” (Faria, 1999, p.12)

Logo, na esfera política, a noção de poder está atrelada a ideia de influência, ou seja, na capacidade de se obter um predomínio sobre os demais no esforço de se levar adiante um projeto de governo. Quem detêm a força e legitimidade para impor propostas possui também um

contudente artifício de dominação em relação aos demais, no caso das organizações públicas fica claro como se dá esta vantagem estratégica porque os órgãos possuem dependência administrativa para dar andamento às suas respectivas demandas de trabalho.

Nas constantes lides de interesses, características do dia-a-dia no ambiente estatal, a disputa pelo predomínio de atuação maior nas políticas públicas enseja um ambiente em que prevalece não somente a organização mais eficaz, mas aquela que aprende a dialogar melhor com os demais órgãos do Governo necessários para o bom prosseguimento de uma política. Esta habilidade política pode ser um instrumento fundamental para se concretizar uma forma de poder ímpar na supremacia de decisões num órgão específico.

Assim, o poder político abarca outras formas de poder que estão presentes de maneira implícita a medida que este se internaliza nas organizações públicas, como o econômico, o de informação, o militar e até mesmo o poder organizacional. (Faria, 1999). Nesta ideia é possível identificar como se dá a constituição e o caminho bem sucedido do poder na máquina estatal, pois a vigência deste depende de instrumentos específicos como uma boa relação com atores políticos para um caminho bem sucedido e permanente no interior da organização pública. “Forças institucionais exercem influência sobre as organizações obrigando-as a adotarem novas estruturas e padrões de comportamento institucionalizados por seus pares ou por forças superiores.” (Gomes, 2013, p.8)

O bom andamento desta está correlacionado com a maneira como se dá a influência das demais organizações, porque tanto estas quanto aquela compactuam do mesmo ambiente, e desta forma os impulsos de ação convergem para que o comportamento final assemelhe-se. Por isto trabalhar este dinamismo constante de energias que constroem em alguma medida a instituição garante que a coerção existente sobre esta, advinda de vários pontos, possa ser dirimida e administrada para o bem desta.

Ademais, exercer o poder representa privilégio, status, uma meta para uma organização que tem como fito sobreviver às adversidades que ameaçam a sua existência. Consiste em atuar dentro do Estado, no caso das organizações públicas de uma forma ativa e fazendo com que os objetivos inerentes a organização sejam sempre colocados em pauta nas decisões políticas estratégicas em detrimento dos fitos dos demais órgãos.

Na análise dinâmica e miscigenada de se compreender as mais variadas formas de influências positivas ou negativas, assim como de atores que cooperam com uma organização, faz-se necessário o uso de uma teoria pluralista, em que se reconhece a diversidade presente no mundo

atual de trabalho, tanto na esfera estatal quanto privada. Desta maneira, uma organização inserida neste contexto deve ter consciência da ação contínua em que vários grupos de interesse agem concomitantemente sobre uma instituição. Esta, por sua vez, deve trabalhar e digerir a forma como estas forças são exercidas, por conseguinte, criar estratégias para promover a melhoria da organização.

Segundo (Dahl, 1989), na análise do pluralismo político, admite-se a presença de mais de uma minoria no poder e com isto, se garante uma maior representação de disputas de forças no governo. A sociedade, por sua vez, está constituída por diversos grupos que coexistem no poder de forma direta e indireta, e isto se corrobora no exercício do voto no caso dos cidadãos. E na representação política do país que se constitui por um regime democrático em que faz-se necessário a coexistência de vários conjuntos de facções políticas para proporcionar o pensamento ideal de justiça democrática na atuação governamental.

O Estado abarca estes variados segmentos de representações no trabalho governamental tanto na área legislativa, quanto na judiciária e na executiva, logo, este serviço se caracteriza pela confluência de inúmeras interferências políticas. Estas, originadas nas mais diversas formas de pensamento que propulsionaram a força para atuação permanente de elites, permanentemente estão no dia-a-dia nas organizações públicas pleiteando pelas suas causas particulares.

Ademais, parte-se do pressuposto que existe no meio social uma participação com possibilidades desiguais de ação no meio político. Logo, o privilégio de interferir num processo político, assim como no andamento de um órgão estatal na ótica de análise de *stakeholders* se torna uma atividade crucial para se esclarecer o funcionamento da delimitação de uma política.

Pois, se o foco de análise pluralista do Estado é diminuído em proporção para uma análise aprofundada nas repartições públicas, a teoria pluralista confirma a contribuição positiva que o trabalho e identificação dos stakeholders auxiliam na melhoria e qualidade de trabalho da instituição estudada. No conceito de *stakeholders*, segundo Freeman (1984), parte-se da ideia que em uma organização o *stakeholder* pode ser definido como qualquer grupo ou indivíduo que tenha uma ação de afetar ou ser afetado pela ação dos objetivos dessa empresa.

Neste raciocínio, a identificação deste arranjo dentro do Estado contribui para o estudo dos stakeholders envolvidos em um órgão do Estado que seja motivo de análise. Se o poder pode ser compartilhado ou estratificado em grupos, a necessidade de se otimizar a forma como se trabalha com estes atores e grupos é uma demanda passível de atendimento no setor público, na

medida em que este mapeamento se torna um auxílio para uma maior eficácia da máquina pública.

## 2.2 Teoria de Stakeholder

No inglês a palavra “*stake*” significa interesse, participação, risco. A palavra “*holder*” traduzindo para o português é definida como aquele que possui. No entanto, ainda não se têm uma tradução bem específica de *stakeholder* para a língua portuguesa. Entretanto, na maioria dos casos, a palavra é traduzida como “parte interessada” ou também como “parte envolvida”.

“O termo foi inicialmente utilizado em 1708 como ‘uma pessoa que prende uma estaca’. Para compreender melhor devemos lembrar o momento em que os Estados Unidos estavam sendo colonizados pelos ingleses. Estes, ao chegarem à América, utilizavam estacas para demarcarem suas terras. Prender uma estaca no chão significava que em um determinado raio a partir daquele ponto a terra já pertencia a alguém.” (Lage; Martins, 2014, p.14)

Assim, o termo *stakeholder* passou a ser utilizado no gerenciamento de projetos em 1963 como uma forma de explicar a atuação de um grupo de pessoas e organizações inerentes a operação de uma empresa, e que sem a atenção devida, esta não pode operar corretamente, ou até mesmo subsistir. (Mendelow, 1987, p.177 *apud* Patton. Q.M.” Utilization Focused Evaluation”. Sage.1998) O termo em inglês é muito utilizado nas áreas de tecnologia da informação, administração e o intuito principal do uso é indicar os grupos e pessoas de relevância num planejamento estratégico, num desenho de metas a longo prazo numa empresa, ou até mesmo na elaboração de um projeto de governo no caso das organizações públicas.

A compreensão do termo neste sentido seria para a ideia de um público estratégico que apresenta um certo poder sobre a organização, e nem sempre sofre efeitos negativos por ela mas que contribui em todo o caso para o bom funcionamento desta. “*Stakeholder* em uma organização é por definição, qualquer indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos dessa empresa” (Freeman, 1984).

“Freeman (1984) em um dos mais citados livros sobre teoria dos *stakeholders*, sugere que pessoas grupos e organizações que tenham algum tipo de interesse no sucesso de uma organização é denominado de ‘*stakeholder*’. O termo, que foi originalmente empregado em um memorando interno da Universidade de Stanford (Freeman, 1984), se refere a aqueles grupos que sem o devido suporte uma organização poderia cessar de existir (Wit & Meyer, 1998).” (Gomes, 2013, p.6)

A relevância da palavra deve-se ao papel fulcral na elaboração de uma política pública, aonde com um olhar aguçado voltado para os envolvidos no trabalho realizado pela organização em destaque, a consequência será uma maior efetividade do serviço prestado. De acordo com

Gomes (2005), a teoria dos *stakeholders* fez-se presente no campo dos negócios a partir de 1984 com Richard E. Freeman ao publicar o livro “Strategic Management: a stakeholder approach”.

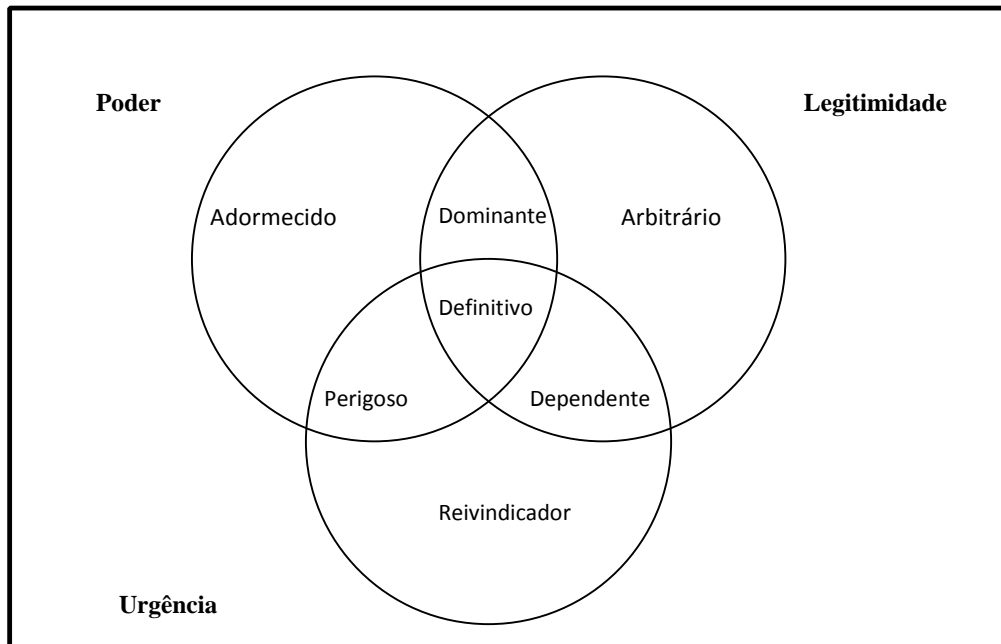
*Stakeholders* pode ser entendido como “pessoas, grupos sociais ou organizações que possuem interesse no sucesso de uma organização. Possuem poder para influenciar o comportamento e o desempenho das organizações e são afetados pela sua operação e produtos.” (Gomes e Gomes, 2007, p.82 *apud* Vieira, 2013, p.39) Ademais, a otimização de resultados de uma organização está atrelada ao bom relacionamento desta com seus respectivos *stakeholders*, porque uma empresa ou organização não atua no mercado ou no setor público isolada, mas conjuntamente com demais atores e organizações.

Este processo dinâmico e complexo que ocorre rotineiramente no funcionamento das organizações públicas ou privadas torna um pouco dificultosa, a tarefa de identificação de *stakeholders* e também de qual maneira estes influenciam a organização. Assim,

“...as várias classes de *stakeholders* devem ser identificadas com base na posse ou na posse atribuída a um ou à combinação desses atributos: poder, legitimidade e urgência. A partir dessa definição, foram identificados sete tipos de *stakeholders*, indicando que as entidades que não possuíssem nenhum dos três atributos não seriam consideradas *stakeholders*, e por isso, não teria relevância na administração da organização.” (Mitchell, Agle e Wood, 1997 *apud* Lyra, Gomes e Jacovine, 2009, p.41-42).

Com esta contribuição torna-se mais compreensível o olhar para uma gama variada de atores e organizações ao redor da organização em destaque, e por meio destas classificações de características, a dissociação dos *stakeholders* e até dos que não são *stakeholders* fica menos árdua. Segundo Mitchel *et al.*(1997) a relação dos *stakeholders* com a organização pode ser devido a três principais propriedades: poder, legitimidade e urgência. Como indica a figura:

**Figura 1: Tipos de Stakeholders**

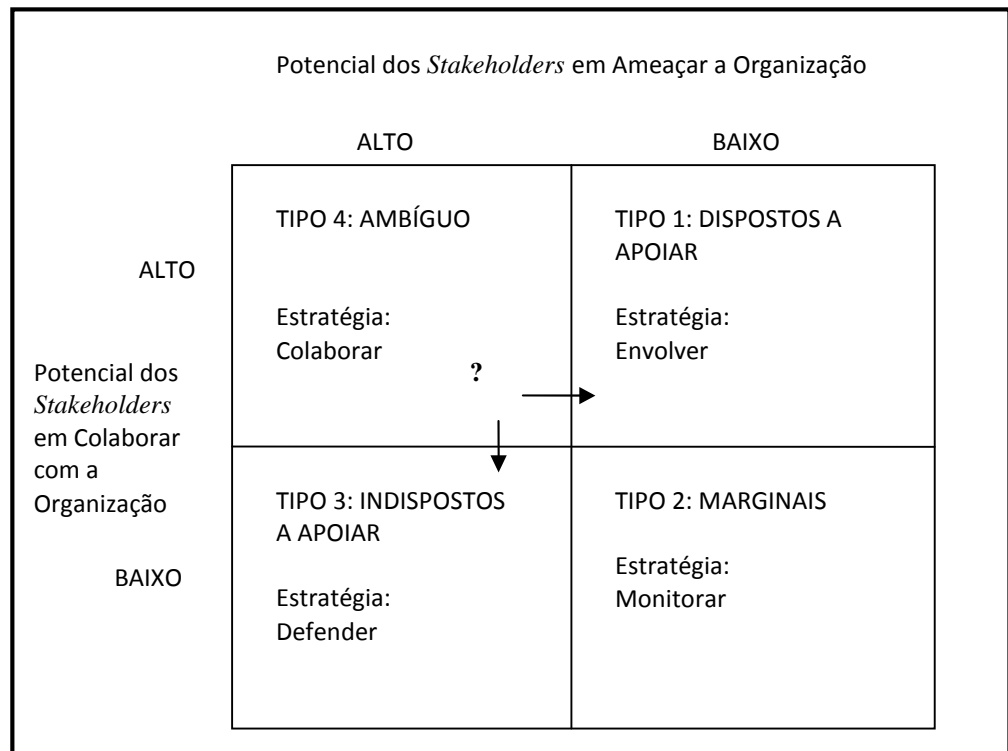


Fonte: Mitchell *et al.* (199, p.874) *apud* Lyra, Gomes e Jacovine (2009, p.42)

Conforme explica Lyra, Gomes e Jacovine (2009): O *Stakeholder* Adormecido possui poder para manifestar sua vontade na organização, mas não têm legitimidade nem urgência. O papel da organização neste caso seria o de monitorar. O *Stakeholder* Arbitrário detêm de legitimidade, porém não tem poder coercitivo nem de urgência. O *Stakeholder* Reivindicador tem como adjetivo principal a urgência. O *Stakeholder* Dominante contém poder e legitimidade, por isto tem um grau maior de interferência. O *Stakeholder* Perigoso dispõe de poder e urgência, assim sua ação é mais agressiva na organização. O *Stakeholder* Dependente apresenta urgência e legitimidade, todavia é subordinado a um outro *Stakeholder* que detêm do poder. O *Stakeholder* Definitivo abarca poder, legitimidade e urgência, logo é crucial uma atenção especial a ele.

Uma contribuição bastante interessante para a observação e identificação dos *Stakeholders* deve-se Savage, Nix, Whitehead, & Blair (1991) *apud* Lyra, Gomes e Jacovine, 2009, p.43) que apresenta um modelo para distinguir a maneira de influência numa organização. Dessarte, o quadro explica se o stakeholder tem potencial para colaborar ou ameaçar e daí emerge-se quatro grupos de Stakeholders como ilustra a figura a seguir:

**Figura 2: Diagnóstico dos Tipos de Stakeholders**



Fonte: Savage *et al.* (1991p.65, *apud* Lyra, Gomes e Jacovine,2009, p.43)

Nesta figura a presença de linhas imaginárias no sentido de baixo para cima e da esquerda para a direita elucida a gradação do aumento ou diminuição do grau de capacidade para colaborar ou ameaçar uma organização. Com esta abstração apreende-se a ideia ímpar para aclarar um instrumento bastante interessante no processo de administração de *Stakeholders*, além das estratégias indicadas de ação para o gerenciamento adequado dos mesmos.

À vista disso,

“Em termos globais, a sobrevivência das organizações está relacionada à sua capacidade de gerenciar as influências dos *stakeholders* a fim de evitar quaisquer ameaças ambientais ou para explorar oportunidades. As principais questões no processo de gerenciamento dos *stakeholders* são: identificar os *stakeholders* mais importantes; identificar que tipo de influência/interesse liga estes *stakeholders* com a organização; e identificar que tipo de estratégia a organização tem de empregar a fim de gerir seus relacionamentos com eles.” (Gomes, 2005, p.14, tradução nossa)

Desse modo, o intento destas contribuições acerca da identificação de *stakeholder* serve para simplificar este trabalho nas organizações como acrescenta Gomes(2013):

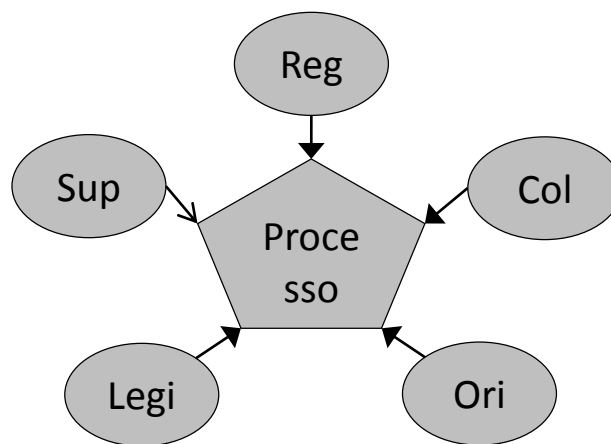
“...ao invés de ter de considerar cada um dos *stakeholders*, o gestor público focaliza no tipo de influência que ele é capaz de exercer em determinado momento. As vezes um *stakeholder* pode aparecer em dois, ou mesmo em três balões ao mesmo tempo. O gestor olha para um lado e vê um *stakeholder* exercendo uma influência (uma oportunidade de colaboração por exemplo), olha para o outro e vê o mesmo *stakeholder* exercendo uma influência completamente diferente. O artifício de



substituir os *stakeholders* por clusters de influência torna o processo muito mais simples. De acordo com o modelo, organizações públicas (prefeituras no nosso caso) tomam decisões reguladas, colaboradas, orientadas, legitimadas e supervisionadas por *stakeholders*, cujas influências podem impactar seu funcionamento, significando oportunidades ou ameaças.” (Gomes, 2013, p.15)

A seguir, o modelo dos cinco lados onde esclarece por meio de grupos o tipo de origem de influência que afeta diretamente uma organização e podem ser de espécie técnica ou institucional. (Gomes, 2013)

**Figura 3 – Modelo dos cinco lados**



Fonte: Gomes (2013, p.15)

A compreensão de *stakeholder* é inerente a percepção do papel indireto ou direto que esta “parte interessada” exerce para que a instituição analisada possa ter seus objetivos e metas de trabalho realizados com sucesso. Contudo “apesar da quantidade de trabalho produzido na literatura de negócios, a teoria dos *stakeholders* ainda é um campo inexplorado no setor público, particularmente no contexto do governo local.” (Gomes, 2005, p.10, tradução nossa). Muito se precisa avançar no estudo de *stakeholders* e na maneira que agem dentro das instituições públicas, além de ser uma maneira de otimização do serviço prestado à população.

Este tipo de aperfeiçoamento no serviço público é inerente a adequada interpretação dos *stakeholders* por parte da organização. “A influência de definir os principais objetivos em termos de políticas públicas coloca os *stakeholders* do cluster orientação em situação privilegiada no que diz respeito a influenciar as organizações públicas.” (Gomes, 2013, p.16) Na hora da construção de uma política há diversos atores envolvidos, no entanto, estes, ao longo do processo e das etapas subsequentes pelas quais perpassa uma política pública, podem se modificar e até mesmo alterar sua maneira de figurar no caminho de uma política de governo.

### 2.3 Fase de implementação no ciclo de uma política pública

Segundo Dye (1972, p.2) uma política pública pode ser considerada como tudo aquilo que um governo decide fazer ou também que deixa de fazer. Logo a compreensão do papel da política pública no Estado está atrelada as ações realizadas na esfera pública seja em nível federal, estatal ou municipal para servir à sociedade. “As políticas públicas são decisões tomadas por governos que definem um objetivo e determinam os meios para alcançá-lo.” (Jenkins,1978 *apud* Howlett, Ramesh e Perl,2013, p.9)

De acordo com Howlett *et al.*(2013) o ciclo das políticas públicas pode ser definido em cinco etapas: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Desse modo, a análise do caminho percorrido pela política torna-se mais clara com as especificações que compreendem cada etapa desde o início até sua conclusão propriamente dita. Isto posto, a implementação de uma política é a quarta etapa do ciclo e aponta de forma mais direcionada como se dará a conclusão do processo.

“Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que uma política funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder. A implementação política, muitas vezes, depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias. Entretanto, atores não governamentais que fazem parte do subsistema político-administrativo também podem participar nas atividades de implementação.” (Howlett *et al*, 2013, p.179)

A fase de implementação tem por objetivo principal pôr em execução o projeto delimitado na etapa anterior de tomada de decisão da política pública, logo, a penúltima etapa do ciclo de políticas públicas atua no trabalho a ser realizado, na ação efetiva da política a ser implantada. Nesta parte do processo ocorre a aplicação real do projeto estruturado e idealizado nas etapas precedentes, e com isto a alocação de fundos, concomitantemente com as restrições orçamentárias elucidam bem o panorama em que dá-se esta etapa tão delicada do ciclo de políticas públicas.

Conforme argumenta Howlett *et al* (2013) até meados dos anos 70, a implementação não estava entre as questões de investigação de maior relevância no meio científico. Logo, a importância desta etapa na política pública, assim como fatores que poderiam caracterizar a constituição da implementação passaram a serem objeto de estudo na década de 80.

O estágio de implementação é o ponto do ciclo em que mais se exige um cumprimento das regras de funcionamento do projeto, num cenário abarrotado muitas vezes de prazos e normas que figuram a administração pública. Assim sendo, o passo implementador na esfera pública muitas vezes pode estar condicionado apenas à alguns órgãos porque consiste num trabalho de maior cuidado e análise das situações burocráticas para a melhor possibilidade de implementação. Sem embargo, a ação da burocracia neste ponto da trajetória percorrida pela política ainda faz-se necessária, à medida que o conhecimento de servidores pode direcionar singularmente o comportamento do projeto de governo.

O conhecimento e a habilidade política atuam como principais mecanismos para garantir que a feitura da política ocorra, dado que o esforço em fazer acontecer a política está atrelado a vários grupos de interesses no posterior benefício advindo da mesma. Mas, esta conjuntura conta também com atores que desejam a não conclusão da política, além de demandas da sociedade civil urgentes que podem suplantar a efetivação final da política pública. Consequentemente, há uma gama extensa de grupos com um grande poder de influência como grupos organizados da sociedade civil, representantes do setor privado, políticos e burocratas “Grupos poderosos afetados por uma determinada política podem influenciar o caráter da implementação, apoiando-a ou se contrapondo a ela.” (Howlett *et al*,2013, p.182)

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo apresentam-se as estratégias de metodologia para alcançar a finalidade deste trabalho. Será exposto classificações referentes ao método e uma descrição das técnicas utilizadas.

#### 3.1 Caracterização da área do objeto de estudo

A perscrutação deu-se em torno da 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA) que ocorreu no ano de 2013 realizada em etapas municipais, regionais, estaduais e pôr fim a etapa nacional, que foi o principal enfoque do estudo. Assim, o órgão responsável pelo acontecimento e promoção da 4ªCNMA foi o Ministério do Meio Ambiente. As secretarias envolvidas diretamente foram: Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental e Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, e também os Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental e Departamento de Ambiente Urbano.

“Por meio das Conferências Nacionais, o Ministério do Meio Ambiente tem ampliado a discussão acerca da formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, priorizando temas relevantes para o conhecimento e discussão com a sociedade que refletem o amadurecimento da política ambiental brasileira.”<sup>1</sup>

A primeira Conferência Nacional aconteceu no ano de 2003 com o tema: Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio ambiente, e desde então, a iniciativa têm como intuito ouvir a sociedade civil. Assim como trazer a discussão mais aberta de temas relevantes para as necessidades e atuações do Ministério, para auxiliar no processo de construção de melhores políticas públicas. Os participantes das Conferências são representantes da sociedade do país como sociedade civil organizada, setor público e corporativo. Em todas as Conferências já realizadas, a etapa nacional ocorreu em Brasília.

A IV CNMA teve como meta a discussão e a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e os possíveis caminhos para o trabalho concreto da execução da política no país. As alterações deram-se sob o conceito de Responsabilidade Compartilhada, onde cada grupo representativo da sociedade detêm de um encargo e atividades pré-definidas, para desta forma, deslindar empecilhos advindos do tema: Resíduos Sólidos.

A etapa nacional cujo tema foi Resíduos Sólidos constitui-se por 1352 delegados, e o objetivo da discussão da Política Nacional de Resíduos sólidos para posterior implementação teve quatro linhas principais: Produção e Consumo Sustentáveis, Redução dos impactos ambientais,

Geração de emprego e renda e Educação Ambiental. Como informa o Ministério do Meio Ambiente.<sup>1</sup>

Segundo (Ministério do Meio Ambiente) a Comissão Organizadora da IV CNMA foi constituída por quarenta membros fracionados entre 18 representantes da esfera pública e 22 integrantes da sociedade civil.

Entidades do Poder Público:<sup>1</sup>

1. Ministério do Meio Ambiente - Luiz Antônio de Carvalho e Geraldo Vitor Abreu
2. Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) - Daniela Gomes Metello e Marcelo Pires Mendonça
3. Casa Civil da Presidência da República - Leíza Martins Mackay Dubugras e Wellington Gomes Pimenta
4. Ministério das Cidades (MC) - Sérgio Luis da Silva Cotrim e Nadja Limeira Araújo
5. Ministério das Minas e Energia (MME) - Roberto Meira Júnior e Carlos Alexandre Príncipe Pires
6. Ministério da Saúde (MS) - Guilherme Franco Netto e Tenille Carmo
7. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) - Milton Nascimento
8. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) - Leopoldo Vieira Teixeira
9. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) - Beatriz Martins Carneiro e Evandro Soares
10. Ministério da Educação (MEC) - José Vicente de Freitas
11. Câmara dos Deputados - Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
12. Senado Federal - Carlos Henrique R. Tomé Silva
13. Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) - Fernanda Aguiar e Vanessa Lima
14. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) - Helio Gurgel Cavalcanti e Luís Firmino
15. Confederação Nacional de Municípios (CNM) - Marion Luiza Heinrich
16. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) - Ricardo Augusto de Souza Ayres Lopes

17. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) - Cleberson Carneiro Zavaski
18. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) - Maíra Luísa Milani de Lima

Entidades da Sociedade Civil:<sup>1</sup>

1. Centro Multidisciplinar de Estudos em Resíduos Sólidos (CeRSOL) - Prof. Jorge Alberto Soares Tenório (comunidade acadêmica)
2. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP - Prof<sup>a</sup> Patrícia Faga Iglesias Lemos (comunidade acadêmica)
3. Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis - Alexandre Cardoso e Luiz Henrique da Silva (catadores)
4. Confederação Nacional dos Seringueiros/Grupo de Trabalho da Amazônia (CNS/GTA) - José Rubens Pereira Gomes (povos indígenas e comunidades tradicionais)
5. Coletivo de Entidades Negras de Minas Gerais (CEN-MG) - Dikota Djanganga Keumzambe (Jane Maria Silva) (povos indígenas e comunidades tradicionais)
6. CUT - Jasseir Alves Fernandes (trabalhadores)
7. Força Sindical - Antonio Silvan (trabalhadores)
8. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) - William (trabalhadores)
9. União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) - Valons (trabalhadores)
10. Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) - Silvio José Marques (organização não governamental)
11. Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP) - Ariovaldo Caodaglio (organização não governamental)
12. Instituto Nacional de Pesquisas e Defesa do Meio Ambiente (INMA) - Aldo Arantes (organização não governamental)
13. Confederação Nacional das Associações de Moradores do Brasil (CONAM) - Getúlio Vargas Junior (movimentos sociais)
14. Rede Brasileira de Agendas 21 Locais (REBAL) - Genilse Maria Cândido (movimentos sociais)

15. União Nacional dos Estudantes - Daniel Iliescu (movimentos sociais)
16. Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre) - André Teixeira de Vilhena (setor empresarial)
17. Confederação Nacional da Indústria (CNI) - Wanderley Coelho Baptista (setor empresarial)
18. Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) - Damião Cordeiro de Moraes (setor empresarial)
19. Confederação Nacional do Transporte (CNT) - Marilei de Oliveira Menezes (setor empresarial)
20. Confederação Nacional do Comércio (CNC) - Cristiane Soares (setor empresarial)
21. Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) - Marco Olívio Morato de Oliveira (setor empresarial).

Houve uma participação de duzentas mil pessoas em todo o país abarcando as etapas municipais, regionais, estaduais e nacional. Uma mobilização de consultorias para auxiliar o trabalho de organização do Ministério do Meio Ambiente (MMA) juntamente com apoio de prefeituras para fazer acontecer o movimento de pesquisa sobre metas a serem alcançadas como solução para problemas locais, além de instigar-se uma reflexão maior acerca da questão ampla de resíduos sólidos. Esta mobilização resultou na 4<sup>o</sup>CNMA que aconteceu em Brasília, na capital de 24 a 27 de outubro de 2013 no Centro Internacional de Convenções do Brasil – CICB. Num total de 1981 participantes credenciados, entre delegados, convidados, profissionais de imprensa, servidores e consultores.

As inovações emergidas da conferência foram: metodologia para diminuir número excessivo de deliberações; conferências livres; conferências virtuais; e criação do comitê de acompanhamento das deliberações da 4<sup>o</sup>CNMA<sup>1</sup>. No relatório final da 4<sup>o</sup>CNMA houve como resultado 60 propostas do Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos. Estas, foram organizadas obedecendo a ideia dos quatro eixos de abordagem da conferência, assim, houveram quinze propostas para cada assunto predeterminado em ordem decrescente de votação realizada na etapa nacional. Também foi aprovada a Carta de Responsabilidade e as moções, com um mínimo de 10% de assinaturas dos delegados credenciados.

A primeira proposta final mais votada das quinze pertencentes ao eixo 1 – Produção e Consumo Sustentáveis com 514 votos foi:

Garantir, desenvolver, articular e incentivar a criação e implementação de políticas públicas para:

- a. Valorizar e incentivar a prática de agricultura e pecuária familiar, produção sustentável de alimentos, de sistemas agroecológicos, artesanais e regionais, nas escolas, comunidades urbanas e rurais, indígenas e tradicionais, assentamentos e chácaras, bem como apoio a projetos de usinas de compostagem e implantação de viveiros de mudas nativas;
- b. Criar e implementar hortas comunitárias em escolas públicas, comunidades tradicionais e assentamentos rurais para ampliação da produção e consumo de produtos orgânicos e agroecológicos, assim como assegurar espaços para comercialização desses produtos a exemplo de feiras agroecológicas PAA (programa de aquisição de alimentos) e PNAE (programa nacional da alimentação escolar);
- c. Estimular a produção local e familiar de agricultura orgânica com desburocratização dos processos de inspeção a partir de práticas de economia solidária, articulando políticas públicas para a organização de hortas comunitárias valorizando a utilização de resíduos orgânicos em compostagem; e
- d. Viabilizar a utilização de água da chuva na produção de alimentos. <sup>1</sup>

No eixo 2 – Redução dos impactos ambientais a proposta mais votada com 491 votos foi: Criar lei federal e/ou mudança na redação da Lei 12.305/2010, que proíba toda e qualquer incineração de resíduos sólidos, desde a incineração de resíduos domésticos até a incineração para geração de energia (termoelétrica), e todo e qualquer tipo de tratamento térmico, incentivando a implementação de tecnologias limpas para tratamento dos resíduos sólidos e geração de novos produtos, como a biodigestão (energia limpa) e compostagem para resíduos orgânicos.<sup>1</sup>

No eixo 3 referente ao tema: Geração de trabalho, emprego e renda a moção mais votada com 562 votos foi: Garantir recursos financeiros para que os municípios e Distrito Federal tenham condição para que as cooperativas/ associações de catadores de materiais recicláveis executem



o trabalho de coleta seletiva, triagem e educação ambiental nas regiões de sua localização, com a devida remuneração pelo poder público, disponibilizando espaços físicos para as suas instalações e ecopontos. <sup>1</sup>

E por fim referente ao eixo 4 – Educação ambiental a moção com mais votos (261) foi: Criar e implantar políticas de educação ambiental, conscientização e sensibilização sobre reciclagem e resíduos sólidos, em âmbitos nacional, estadual e municipal, que:

- a) Incentive domicílios e empresas na diminuição da geração de resíduos;
- b) Divulgue a ideia da coleta seletiva através de práticas sustentáveis;
- c) Crie condições para que os agentes de saúde e outros segmentos profissionais, comunidades tradicionais e povos indígenas que sejam protagonistas na ação prática de educação ambiental da PNRS;
- d) Envolve as associações de moradores;
- e) Garanta o desenvolvimento de programas de coleta seletiva solidária e sua expansão em todo o município;
- f) Distribua coletores de lixo em logradouros públicos;
- g) Dissemine a cultura da reciclagem e sua importância social;
- h) Determinem que empresas de coletas e transporte utilizem.<sup>1</sup>

O *locus* deu-se no Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental (DCRS) pertencente à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC) no edifício sede do Ministério do Meio Ambiente. <sup>1</sup>

### **3.2 Forma e descrição geral da pesquisa.**

Segundo Markoni e Lakatos (2010, p.139): “A pesquisa, portanto, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.” Por meio da técnica, da curiosidade intelectual um caminho é aberto para uma exploração mais aguçada acerca de um assunto, num estudo epistemológico interpretativo. “A pesquisa científica pode ser caracterizada como atividade intelectual intencional que visa responder às necessidades humanas.” (Santos, 2000. p.11)

A expressão do estudo, conseqüentemente, ocorre por meio de palavras com uma compreensão do contexto em que se delimitou como região de pesquisa. A meta primeira neste caso, é explicar um fenômeno e interpretar num contexto natural o fato ocorrido.

Conforme Oliveira afirma:

“...está correto afirmarmos que a pesquisa qualitativa tem como objetivo situações complexas ou estritamente particulares. As pesquisas que se utilizam da abordagem qualitativa possuem a facilidade de poder descrever a complexidade de uma determinada hipótese ou problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos.” (Oliveira, 1943, p.117)

Com efeito, a estratégia de pesquisa qualitativa deve-se ao fato de que o objeto de observação determina a escolha metodológica e requer uma apreciação dos resultados. A escolha pela pesquisa qualitativa deu-se por causa da intenção de descrever e compreender um fenômeno complexo ocorrido no que tange a interações de indivíduos com interesses distintos, mas que compactuam de um mesmo objetivo, ou seja, o poder de interferir em um dado processo político. Logo, este método procura compreender fenômenos e com um enfoque indutivo, partindo de um contexto específico e com suas restrições de possíveis análises.

O trabalho pode ser identificado como de caráter descritivo, uma vez que “é um tipo de estudo que permite ao pesquisador a obtenção de uma melhor compreensão do comportamento de diversos fatores e elementos que influenciam determinado fenômeno.” (Oliveira, 1943, p.114)

No que tange a pesquisa, procura-se compreender e descrever a atuação dos *Stakeholders* na fase de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, por meio do debate proposto pela 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente, esta teve como objetivo divulgar e debater a PNRS para cada unidade da Federação. Assim, o instrumento de coleta de dados deu-se por meio do método de entrevistas não estruturadas, na modalidade de entrevista focalizada “Há um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos, dá esclarecimentos, não obedecendo, a rigor a uma estrutura formal” (Marconi e Lakatos, 2010, p.180), e análise documental. Ainda descrevem:

“Trata-se, pois, de uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistado, verbalmente, a informação necessária. (...) A entrevista tem como objetivo principal a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema.” (Marconi e Lakatos, 2010, p.179)

E também, por meio de análise documental como explica Marconi e Lakatos:

“A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.” (Marconi e Lakatos, 2010, p.157)

### **3.3 Participantes do estudo**

Na ideia de obter fontes para entrevistas que realmente fizeram parte do processo de execução da 4º CNMA, por meio do auxílio da professora Christiana de Freitas, professora do departamento de Gestão de Políticas públicas foi possível o contato da analista do Ministério do Meio Ambiente, Maria Thereza Teixeira. Esta, ao tomar ciência das dúvidas a despeito da ocorrência da 4ºCNMA por meio eletrônico, indicou um nome que poderia ser mais útil e informar de maneira mais precisa dados referentes a Conferência. No chamado efeito “Bola-de-Neve” um entrevistado sugere nomes que possam contribuir melhor no andamento da pesquisa, no caso, houve uma conversa informal de dúvidas sobre a 4CNMA e posterior indicação de possíveis entrevistados.

Desse jeito, a pesquisa seguiu adiante com um contato por e-mail com a analista ambiental, Débora Moreira Angelim, que deu o auxílio necessário para que uma reunião ocorresse com analistas que participaram de forma efetiva na quarta edição da CNMA. Logo, a entrevista conjunta foi realizada com três analistas ambientais: Débora Moreira Angelim, Dayse Souza Leite e Ana Flora Caminha. Estas trabalham no Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental (DCRS) pertencente a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania (DCRS) e são atualmente as três responsáveis pelo trabalho de organização, estudo e avaliação dos comitês envolvidos na CNMA, também compuseram a equipe técnica da 4ºCNMA. A Deborah Angelim acompanha a CNMA desde a quarta edição, as analistas Dayse e Ana tiveram um grande envolvimento na 4ºCNMA demonstrado no imenso número de informações e explicações que contribuíram de forma grandiosa para o presente trabalho. As três participantes foram receptivas e empenhadas em discorrer sobre todos os aspectos atrelados à 4ºCNMA, além de sanar de forma segura as dúvidas do entrevistador.

### **3.4 Descrição do instrumento de pesquisa e coleta de dados**

A ferramenta de pesquisa utilizada foi uma entrevista conjunta com três analistas ambientais do Ministério do Meio Ambiente (MMA) citadas anteriormente. A reunião que foi previamente agendada por e-mail aconteceu no dia 5 de outubro de 2015 às dez horas da manhã na sala 916, na sala de reuniões, no DCRS no 9º andar do edifício sede do MMA localizado na Esplanada

dos Ministérios. A entrevista foi gravada pelo celular com uma duração de aproximadamente uma hora e dez minutos de gravação.

Antes da reunião as analistas Maria Thereza e Deborah Angelim me enviaram vários materiais presentes na internet para eu ler e conhecer melhor o funcionamento da estrutura do MMA, assim como entender a CNMA desde as suas primeiras edições. Isto possibilitou que no dia da conversa com as analistas muitas questões não tão explicadas nos sites e artigos puderam ser sanadas.

Além da gravação alguns tópicos para esclarecimento de informações foram escritos previamente num caderno de anotações: estrutura local e organização do evento da 4<sup>o</sup>CNMA em Brasília, representantes de destaque nos debates da conferência, dificuldades de grupos com protestos no evento, visibilidade diferenciada dos 4 eixos temáticos que nortearam a 4<sup>o</sup>CNMA. Dependendo da questão uma analista indicava quem sabia mais sobre o assunto ou trabalhou melhor nele, muitos relatos foram surgindo de maneira informal o que permitiu uma melhor compreensão sobre vários procedimentos da 4<sup>o</sup>CNMA.

No início da entrevista, a analista Deborah entregou um relatório final em forma de livro com vários dados minuciosos sobre todos os passos tomados na 4<sup>o</sup>CNMA e que também, foi utilizado como instrumento de consulta durante a entrevista para confirmação de dados nas dúvidas emergidas ao longo da conversa. Este documento foi um importante mecanismo de pesquisa para uma análise documental mais detalhada após a ocorrência da reunião.

Os dados foram coletados numa seleção das informações contidas no áudio e posterior anotações de pontos relevantes para o tema da pesquisa, além de consulta constante em sites correlacionados e no material impresso fornecido pelas analistas.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 Análise das entrevistas**

Com a participação efetiva de três analistas ambientais, a reunião realizada contribuiu de forma ímpar para a obtenção de uma série de informes cruciais para o enriquecimento seguro da pesquisa. E, que, juntamente com estudo de documento fornecido pode proporcionar uma reflexão mais densa quanto as atitudes dos atores envolvidos na 4<sup>o</sup>CNMA.

A escolha do tema Resíduos Sólidos em torno da PNRS proporcionou a difusão de conhecimento acerca da política, levantamento de demandas e empecilhos nas diferentes regiões do país sobre a administração dos resíduos, e também, a função econômica e social que

os mesmos apresentam. Consequentemente, auxiliar na contínua implementação da PNRS em todo território nacional.

A 4<sup>o</sup>CNMA foi a maior Conferência do Meio Ambiente já realizada, devido ao número de participantes e de mobilização para o debate do tema proposto. O evento contou com as etapas municipais, microrregionais (dependendo da região), posteriormente estaduais (nas capitais), e por fim, a nacional. Com este elevado número, o trabalho foi realizado em parcerias com prefeituras locais, governos estaduais, consultorias terceirizadas, representantes da sociedade civil, órgãos federais além de representantes do setor privado.

“A maior Conferência já realizada mobilizou mais de 200 mil pessoas em todo o País em 3.652 municípios, o que representa 65,61% dos municípios brasileiros. Todos os 26 estados e o Distrito Federal realizaram as etapas estaduais, enviando a Brasília as propostas em quatro eixos temáticos: Produção e Consumo Sustentáveis; Redução dos Impactos Ambientais; Geração de Trabalho, Emprego e Renda; e Educação Ambiental.” (4<sup>o</sup> CNMA, Relatório Final, p.5,2013)

Durante quatro dias o evento deu-se no propósito de uma reunião com diferentes representações da sociedade, numa pluralidade de segmentos como do terceiro setor, áreas privada e pública atuando no debate e discussão de ideias acerca da implementação da PNRS, vigente desde dezembro de 2010.

“Art.1<sup>o</sup> Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.”<sup>1</sup>

Destarte, segundo dados coletados na organização do evento nacional havia uma quota de segmentos, por exemplo, no caso do setor empresarial. E, percebe-se uma delimitação de vozes nas plenárias o que não indica uma igualdade de presença na conferência, mas garante uma diversidade maior de acordo com os desequilíbrios vigentes na sociedade atrelados ao poder econômico. Como comenta Araújo:

“Deve ser destacado que a Lei 12.305/2010 direciona-se tanto ao setor público quando aos empreendedores privados e a todos aqueles envolvidos, direta ou indiretamente, na geração, gestão ou gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo o cidadão.” (Araújo, 2011, p.39)

Houve também uma exceção no caso dos delegados natos, estes não passaram pelo processo de eleição para a CNMA, porque sua comparência era condição *sine qua non* para a vigência do

evento. Segundo a analista Debora os delegados natos eram todos os titulares da Comissão Organizadora Nacional da 4ª CNMA, além dos conselheiros do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) e do CNRH (Conselho Nacional de Recursos Hídricos). Foram noventa e cinco representantes, destes, quarenta pertenciam a Comissão Organizadora Nacional (CON) divididos entre delegados do poder público, titulares das pastas e integrantes da sociedade civil. Os órgãos que foram representados na CON do poder público foram: Ministério do Meio Ambiente (MMA); Secretaria- Geral da Presidência da República (SGPR); Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ministério da Educação; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMA); Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente ( ABEMA); Confederação Nacional de Municípios (CNM); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Os delegados da sociedade civil representantes na CON foram: comunidade acadêmica, catadores pertencentes ao Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR); Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais; Central Única

<sup>1</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm) Acesso: 12/11/2015

dos Trabalhadores (CUT); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Organizações Não governamentais (ONGs): Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE); Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP); Instituto Nacional de Pesquisas e Defesa do Meio Ambiente (INMA). Movimentos Sociais: Confederação Nacional das Associações de Moradores do Brasil (CONAM); Rede Brasileira de Agendas 21 Locais (REBAL); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES); União Nacional dos Estudantes (UNE). Setor Empresarial: Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); Confederação Nacional do Transporte (CNT); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Durante o tempo em que sucederam as conferências regionais e estaduais antecessoras à nacional, a ocorrência concomitante das Conferências livres e virtual foi uma verdadeira inovação no processo. Estas, poderiam ser propostas e organizadas pela própria população ou conselhos específicos da sociedade civil, além de empresas, e também, com a parceria do poder público. As propostas emergidas destas conferências também entraram na participação de seleção para a etapa nacional. No que tange a discriminação dos delegados, o processo efetuava-se nas eleições de delegados estaduais durante as Conferências municipais e/ou regionais, por conseguinte, nas Conferências estaduais havia a eleição dos delegados nacionais, além dos debates das questões locais.

O processo de discussão inicia-se na ponta, ou seja, nos municípios, assim sendo, a seleção pelas propostas mais figuradas nas conferências ocorreu por um sistema em que foi selecionado um pacote de sugestões nas 27 unidades federativas. A apuração das moções acontecia levando em conta o que era mais plausível com a ideia da PNRS e com os quatro eixos já estipulados pelo MMA, na entrevista foi dito que na análise das moções que chegavam à Brasília, muitos alvitres era semelhantes no que pretendiam propor e com isto se retirava a proposição que abarcava estas questões. A partir das etapas estaduais foi possível mapear uma logística de grupos de trabalho e limitação de participantes levando em consideração o limite espacial da estrutura física, no local aonde o evento ocorreria.

A analista Deborah que trabalha a mais tempo com experiência em Conferências anteriores, esclareceu que na sistematização de monções foi difícil selecionar as propostas resultantes das Conferências livres e virtuais porque faltou um pouco de apoio de qualificação técnica na construção, não que não foram relevantes mas que foi algo que quando chegavam ao MMA juntamente com as demais propostas das Conferências estaduais tornava-se custoso sistematizá-las. Não houve um crivo de seleção e foi aceito todo o pacote de propostas, por isto nas mais votadas existem sub tópicos que na verdade são inúmeros sugestões semelhantes à mais votada, e não com um caráter inferior.

No site do MMA têm a prestação de contas de todos os delegados que participaram da etapa nacional, sendo que o MMA subsidiou a estadia e transporte de todos os delegados inscritos, entretanto nas etapas estaduais o MMA concede somente o suporte técnico e o ônus da Conferência fica ao encargo do Estado. O IBAMA cooperou de forma singular com o MMA nas Conferências Estaduais, na atuação em que muitas vezes o MMA não teve condições de atuar, como foi relatado pelas analistas. Na entrevista, as analistas disseram que foi até uma



questão levantada pelo Estado que muitas vezes não pode arcar com o gasto, pois precisa priorizar outras atividades, e requisita neste ponto uma maior ajuda do MMA na etapa estadual.

Na etapa nacional foram iniciados Grupos de Trabalho seguindo a linha de demandas para discussão e propostas em cada um dos quatro eixos norteadores: Produção e Consumo Sustentáveis; Redução dos Impactos Ambientais; Geração de trabalho, emprego e renda; e Educação Ambiental. A metodologia da Conferência tentou privilegiar os pequenos grupos, para desta maneira obter-se uma maior homogeneidade na exposição de argumentos durante os debates.

O evento iniciou com o discurso das autoridades presentes, no segundo dia foi realizada a leitura do regimento da 4<sup>o</sup>CNMA de como se daria o processo durante os dias da etapa nacional, e nesta fase as pessoas sugeriam alterações no tempo de fala que era preestabelecido. Seguidamente, ocorreu a discussão nos grupos com seus respectivos temas, contudo os participantes poderiam ver o que ocorria nos demais grupos e assim, acontecer uma maior interação nos trabalhos concomitantes. Havia uma sistematização do que foi discutido num dia para estabelecer tópicos de debate para o dia ulterior.

Na plenária o momento de fala não se dava exatamente com tempo contado, por parte dos organizadores havia um controle de moderação dos grupos que iriam exprimir suas ideias. Houve também, as tribunas livres que era uma oportunidade mais informal e democrática no evento em que qualquer delegado poderia discorrer sobre determinado tema recorrente na Conferência. Para mais de, os delegados era desprendidos para escolherem qual tema e conseqüentemente, grupo de trabalho que gostariam de participar. Em razão disso, os organizadores já tinham uma previsão de grupos com maior participação que outros devido a tema de maior demanda, visibilidade midiática etc; porque a estrutura deveria abarcar os participantes para que as discussões ocorressem de acordo com as instruções preestabelecidas no regimento interno da 4<sup>o</sup>CNMA. Havia uma limitação por estado de 70 delegados, todavia a maioria com exceção de estados grandes como São Paulo e Minas Gerais, trouxe à capital um número menor em torno de 30 delegados segundo relatos das analistas ambientais entrevistadas, Alagoas por exemplo, trouxe 20 delegados para a etapa nacional. E ressaltando, que dentro deste número fixo estabelecido existe uma segmentação com vagas determinadas, um exemplo disso é um número específico de vagas para setores empresariais, outro para ONGs, e assim por diante. E isto foi uma forma de um segmento não utilizar a vaga do outro e o sistema ser mais equilibrado nas variadas representações.

Quanto ao controle na atuação dos participantes na Plenária, o regimento era levantado dependendo da necessidade no caso de assuntos polêmicos que suscitavam debates calorosos entre diversos segmentos, e neste caso, uma maior atenção dos organizadores era dada na ordem do procedimento da Conferência. E, o que foi exceção no relato das analistas pois, na maioria das situações a discussão deu-se de forma harmônica.

Na composição dos participantes da etapa nacional o MMA abriu uma porcentagem para convidados, ou seja, pessoas que demonstraram interesses em participar da conferência que se manifestaram por e-mail, então se realizou uma lista prévia com estes nomes. Segundo relatado, não houve qualquer critério para seleção e podiam se candidatar qualquer cidadão, este teria direito a voz mas não podia votar. No dia do evento, as pessoas que indicavam intenção de participar da conferência também tiveram passe livre para a participação do evento, a organização apenas limitou por causa da estrutura que não comportaria um número maior de participantes. Houve um receio de que os convidados prejudicassem a discussão, apesar disso restringir o acesso ao evento o tornaria rígido demais, e o processo participativo se tornaria um tanto questionável e enviesado porque perderia o caráter democrático.

Uma inovação notória na 4<sup>o</sup>CNMA foi a organização em painéis temáticos, onde melhorou a dinâmica do evento e mostrou gargalos e superações peculiares de cada região no esforço de implementação da PNRs. E também, a exposição das principais propostas elucidadas em um mural para os participantes olharem, e decidissem sobre as ideias a serem priorizadas. A ilustração contribuiu para uma visualização de questões levantadas, e facilitou a troca de informações durante o decorrer da Conferência. Além de inovar com esta atividade, houve a realização de Conferências livres e virtuais, estas foram realizadas com o auxílio do Portal E-Democracia da Câmara dos Deputados, aquelas foram feitas de forma informal sem rigor e delimitação, pois grupos de hospitais, escolas, universidades poderiam se reunir e criar propostas a serem enviadas, posteriormente, ao MMA.

Dos quatro eixos propostos na 4<sup>o</sup>CNMA, o de menor participação e engajamento em opções de alternativas foi o eixo 2- Redução dos Impactos Ambientais porque a compreensão de logística reversa e muitos termos técnicos eram fundamentais para o esboço abstrato de soluções para os entraves sociais enfrentados.

Segundo a explicação das analistas, a Coordenação Executiva Nacional assessora a Conferência com o Comitê de Apoio Permanente da Conferência, a função se dá no ato de acompanhar a Conferência em todo o processo, desde as convocações até as avaliações do evento. A Secretaria

Geral da Presidência da República (SGPR) é o órgão especificamente dedicado ao trabalho no eixo: Geração de Emprego; pois que atuam em programas voltados para qualificação e melhorias na preparação para o mercado de trabalho.

Os patrocinadores da 4<sup>o</sup>CNMA foram a Petrobras e a ANA. O apoio da Petrobras foi primordial para os contratos de empresas de evento na mobilização da etapa nacional, custeio de diárias, parte de atuação na mídia e uniformização de propagandas nos territórios referentes a 4<sup>o</sup>CNMA. A ANA teve um trabalho essencial por ceder a estrutura em muitas das reuniões em colaboração com o MMA. O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) acompanhou o MMA nas etapas estaduais, apresentando um estudo da situação socioeconômica dos catadores de material reciclável em cada região do Brasil.

#### **4.2 Principais envolvidos na 4<sup>o</sup> Conferência Nacional do Meio Ambiente**

A iniciativa da 4<sup>o</sup>CNMA de convocação de um grande número da população do país para a reflexão a despeito do tema, e posterior participação mostra uma confluência de inúmeras formas de opinião à questão de implementação da PNRS em todo o território nacional.

“Num exemplo de democracia participativa, especialistas governamentais, professores universitários e representantes de vários segmentos sociais e econômicos dividiram a audiência com os delegados estaduais, ampliando e qualificando as discussões, demonstrando que há espaço para todos na construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos.” (Relatório Final da 4<sup>o</sup>CNMA, 2013, p.5)

A repartição da responsabilidade na implementação da PNRS promovida por meios de comunicação, convocação na sociedade civil, setores empresariais e poder público indica um novo formato de trabalho em prol da resolução contínua de impasses vigentes na sociedade. A iniciativa da política pública precede à implementação, que é a concretização de um plano de ação para sanar dificuldades requeridas pela população, porém, a 4<sup>o</sup> CNMA coloca num mesmo espaço diversos segmentos da sociedade e compartilha as adversidades da implementação da PNRS e compactua um trabalho para uma situação desejada melhor, em comparação com a atual.

Esta abertura traz a reflexão da aplicação direta da teoria de *Stakeholders* na etapa de implementação de uma política pública, dificilmente a participação deu-se de forma igualitária entre todos os delegados nos quesitos de poder econômico, de grau de legitimidade e reconhecimento social, na obtenção de respostas rápidas de suas demandas, etc.

Segundo relatado na entrevista, os representantes do poder público apareceram na maior parte das vezes, como mediadores e na atividade de esclarecimento do que tem sido realizado no trabalho governamental, os prepostos dos eixos temáticos foram pessoas pertencentes ao poder público federal. Muitos participantes advindos do Estado, no caso dos servidores, tinham na abertura por exemplo, uma fala política além da explanação técnica pertinente ao tema tratado.

Os patrocinadores públicos e privados entram no cenário como colaboradores da implementação da PNRS, além de órgãos como o ICMBio que contribuem positivamente para o sucesso no trabalho da Conferência realizada pelo MMA. No que diz respeito aos convidados que tiveram direito à voz, mas não de voto segundo as analistas, estes poderiam influenciar a discussão já que ao participarem expondo suas opiniões estariam na verdade fortalecendo ideias de grupos que reivindicam determinada posição frente a um tema. Logo, uma pessoa que não conseguiu ser eleita delegado de um município, mas que demonstrou interesse como convidado poderia estar participando da etapa nacional e tonificar determinado grupo social. Por outro lado, extinguir a presença de convidados tornaria a Conferência, um processo participativo um tanto duvidoso como esclarece a analisa ambiental Dayse.

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) foi representado fortemente na Conferência, por membros presentes nos painéis, além de participação como delegados. Segundo relataram as analistas, o movimento é organizado, qualificado, e são extremamente objetivos em suas colocações e muitas vezes surpreendem em sua atuação no debate. Um exemplo disso, foi um debate sobre reciclagem e incineração com representantes da CNI que provocou discussão acalorada e de alto nível de argumentação. Mesmo que os catadores e catadoras não tenham tanta estrutura de fala e qualificação profissional, estes são dotados de segurança e clareza na explanação de suas reivindicações, se comparados com representantes da CNI que detêm maior condições e apoio institucional em suas propostas argumentativas.

Uma questão levantada pelo MNCR foi sobre os atravessadores que atuam como parte intermediária no processo de destinação do material reciclável nas cooperativas. O Catador necessita de pagar ao atravessador, este realiza o transporte final até a cooperativa, por isto os catadores e catadoras perdem dinheiro e reconhecimento do serviço. A ideia seria a eliminação da função do atravessador, e ter-se uma oferta de cursos para os catadores sobre a criação e trabalho nas cooperativas de material reciclável. Segundo a explicação das analistas, representantes da CNI diziam que os trabalhadores, catadores de material reciclável não iriam discernir situações delicadas como o cuidado com mercúrio, o processo de incineração, etc. No

entanto, com o engajamento do movimento e suas petições, o MMA juntamente com o PRONATEC trabalhou no oferecimento de cursos de capacitação para criação de cooperativas, trato adequado dos resíduos sólidos, dentre outros para catadores e catadoras. A PNRS não proíbe a incineração, o Governo Federal não coloca em pauta a preocupação com a instituição da incineração no país, porque sua realização é cara, difícil e complexa para se implantar nos municípios, como é feito em outros países. Houveram manifestações na plenária contras e a favor, com as defesas das respectivas posições, e como consequência nasceram moções positivas e negativas em relação ao processo de incineração. Porém, foi importante para se visualizar a ideia do setor privado, do setor público e da população acerca deste tema. Desta maneira, foi uma deliberação que frutificou mesmo que ainda falte muito labor no caminho a ser percorrido na proposta de catalisar a chamada economia verde no país.

No questionamento feito às analistas sobre possíveis impasses de grupos que discordaram, ou tentaram atrapalhar o processo da 4<sup>o</sup>CNMA foi descrito que o setor empresarial retirou-se do processo, depois da Conferência já ter-se iniciado. ONGs durante a ocorrência da etapa nacional distribuíram panfletos aos participantes explicando nestes, o porquê de não estarem participando do processo. A hesitação em participarem da 4<sup>o</sup>CNMA dava-se devido ao questionamento da metodologia utilizada, temas suscitados em detrimento de outros etc.

A seleção das propostas não ocorreu por votação direta, mas por um sistema de priorização aonde os delegados indicavam de forma eletrônica, por meio dos *tablets* uma ação julgada mais relevante que outra, então não se tinha uma ideia clara do embate direto entre os segmentos na defesa de suas moções.

### **4.3 Impactos percebidos na 4<sup>o</sup>CNMA com a influência dos *Stakeholders***

A postura e percepção dos segmentos em relação à 4<sup>o</sup>CNMA dá um enorme *feedback* sobre o intuito do MMA na proposta de discutir temas de grande relevância para a sociedade como no caso da PNRS. Isto, até foi uma colocação da analista Ana Flora sobre o interesse na pesquisa realizada sobre a Conferência, pois muitas vezes o MMA não tem este retorno claro para uma avaliação mais criteriosa sobre os objetivos alcançados, e ainda, o que se pode aprimorar nas próximas edições.

O diagnóstico de informações adquiridas mediante a troca de informações por e-mail na constante ajuda das analistas de forma prestativa, estudo de documento e análise da entrevista

realizada indicou de forma mais clara aqueles atores que apareceram de forma mais ativa no processo. Dessarte, a ação dos representantes de segmentos pôde ser caracterizada em grupos, onde a identificação acontece de acordo com as características notadas no comportamento durante a 4<sup>o</sup>CNMA.

Foram escolhidos quatro conjuntos para classificação: Legitimadores, Colaboradores, Ameaçadores e Reivindicadores. Este critério deu-se devido ao maior número de atores que tinham atividades relacionadas às características apresentadas. Desse modo, os *stakeholders* indicados como legitimadores seriam aqueles que dariam outorga a vigência da Conferência e a garantia da legalidade do evento. Os Colaboradores, são caracterizados pelos indivíduos que atuaram em parceria direta com o MMA, contribuindo de forma positiva para o êxito da Conferência. Os Ameaçadores foram categorizados como aqueles que poderiam causar algum transtorno e tiveram atitudes de caráter opositivo a ocorrência do evento. E por fim, os reivindicadores seriam aqueles grupos que tiveram uma forte defesa em debates, além de uma exigência rápida de suas demandas por parte do MMA.

**Tabela 1: Categorização dos *Stakeholders* envolvidos na etapa nacional da 4<sup>o</sup>CNMA**

<b>Categorias dos <i>Stakeholders</i></b>	<b><i>Stakeholders</i></b>
Legitimadores	Representantes da sociedade civil, Convidados, CON, MMA, TCU, SGPR, IPEA
Parceiros/Colaboradores	ANA, Petrobras, ICMBio, Câmara dos Deputados, CONAMA
Possíveis ameaçadores	ONGs e Grupos Empresariais

Reivindicadores	MNCR, CNI, ASSEMAE
-----------------	--------------------

## **5 CONCLUSÃO**

A visão clara de uma correlação de forças num processo participativo, corrobora o objetivo proposto e esclarece o modo como operam os diversos grupos constituintes quando agem em prol de suas reivindicações. Desta forma, o presente trabalho procurou analisar a atuação dos *stakeholders* na etapa de implementação da PNRS, por meio do estudo da etapa nacional da 4<sup>o</sup>CNMA.

O fito da 4<sup>o</sup>CNMA de compartilhar o poder e a responsabilidade no percurso de uma política pública, na regulação e efetiva implementação da mesma, no caso a PNRS, indica um diálogo entre o Estado e a sociedade civil capaz de coadjuvar na eficiência do aproveitamento de recursos naturais. A boa articulação entre as partes envolvidas num debate sobre uma determinada política depende de inúmeros fatores como metodologia, esforço institucional, apoio público e privado, e engajamento da população civil como exemplificam os números apontados pelo Relatório da 4<sup>o</sup>CNMA.

Ao aplicar os estudos de pesquisas desenvolvidas sobre a Teoria de *Stakeholders* no cotejamento de informações alcançadas na 4<sup>o</sup>CNMA é possível compreender de forma mais singela as influências que emergem numa discussão, e conseqüentemente, suas diferenças de forças e suas assimetrias nas argumentações observados nos diálogos oferecidos. Isto posto, as partes interessadas se organizam e reorganizam de acordo com suas intenções políticas e econômicas, além de buscarem habilidade comunicativa para obterem força na exposição de suas respectivas reivindicações.

O fato de se trabalhar com a pesquisa documental, e concomitantemente, com a análise de entrevista foi fundamental para uma compreensão simplificada dos envolvidos no processo, aprender o funcionamento e organização da 4<sup>o</sup>CNMA impulsionou consideravelmente o entendimento da atuação de cada segmento na Conferência. Não houve uma quantificação exata dos atores presentes e participantes no processo, tendo a entrevista como fator delimitador do estudo realizado. Sendo assim, partiu-se do maior número de citação de envolvidos, e posteriormente, a confirmação mediante documentos e informações disponíveis sobre a 4<sup>o</sup>CNMA.

A análise apontada favorece a ampliação do debate e execução da PNRS no que tange a partilha de responsabilidades entre o Estado e o corpo social no exercício da política, e na compreensão do relacionamento bilateral entre os entes participantes do processo. A anuência da sociedade em envolver-se nesta Conferência, além do setor privado e público possibilitou um caráter plural e dinâmico, tão cruciais para o cumprimento do objetivo proposto na pesquisa.

Com esta investigação a perquirição conseguiu cumprir sua meta primordial, todavia observações devem ser explanadas no sentido de que pesquisas quantitativas possam trazer conhecimentos mais sólidos a despeito do tema abordado no trabalho. Além de ser crucial, um estudo com maior recurso de tempo dispendido para o colhimento preciso de atuações de cada ator participante da Conferência, o que não foi possível no presente estudo.



Vale ressaltar a necessidade de estudos mais aprofundados no comportamento de possíveis *stakeholders* na esfera pública, pois diferentemente do ambiente empresarial o trabalho no setor público apresenta algumas peculiaridades que implicam na maneira diferenciada de planejamento de um órgão pertencente ao Estado. O emprego de inovações nesta área garante implementações de projetos de governo mais eficazes.

O melhor aproveitamento de recursos do Estado com adoção de estratégias de planejamento, do esforço no melhor relacionamento e integração entre as instituições públicas consolida os esforços dedicados à elaboração e implementação de políticas públicas. A edificação de um serviço satisfatório prestado à sociedade dá-se com a maturação da implantação de técnicas de gestão, estas somente são possíveis com o incentivo à pesquisa neste setor voltado para as demandas da administração pública.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ricardo José de; SOUSA, Almir Ferreira de. **O valor da empresa e a influência dos stakeholders**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos**. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento). São Paulo: Editora Pillares, 2011.

- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, pp. 163-207
- CAMPOS, Taiane Las Casas. **Políticas para stakeholders: um objetivo ou uma estratégia organizacional?** Revista de Administração Contemporânea, v. 10, n. 4, p. 111-130, 2006.
- COIMBRA, José Antônio Corrêa. **Planejamento Estratégico**. Texto organizado para o curso de Especialização em gestão Pública na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, DF. 2003.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**; tradução de Beatriz Sidou. Tradução de :*On democracy*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DE MELO HEINZEN, Daiane Aparecida; ROSSETTO, Carlos Ricardo; ALTOFF, José Roberto. **Identificação e Categorização dos Stakeholders de uma Organização do Terceiro Setor**. Revista Ibero-Americana de Estratégia, v. 12, n. 1, p. 154-180, 2013.
- DINIZ, Debora. **Carta de uma orientadora: o primeiro projeto de pesquisa**. 2.ed.rev. Brasília: LetrasLivres,2013.
- DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**, Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall, 1972. **Top-Down Policymaking**. Nova York: Chatom House, 2001.
- FARIA, A. Nogueira de. **Poder e domínio**. Rio de Janeiro: EDC – Ed. Didática e Científica, 1991.
- FREEMAN, R.E. **Strategic Management: a stakeholder approach**. Massachusetts: Pitman, 1984.
- FREEMAN, R. E.; HARRISON, J.S.; WICKS, A. C.; PARMAR, B. L.; COLLE, Simone de. **Stakeholder Theory**. The state of the art. Cambridge University Press. 2010.
- FRIEDMAN, Andrew L; MILES, Samantha. **Stakeholders. Theory and Practice**. Oxford University Press. 2006.
- GALLIANO, A. Guilherme. **O Método Científico**. Teoria e Prática. São Paulo: Editora Mosaico Ltda. 1979.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas, 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de empresas. São Paulo, v.35, n. 2, p.57-63, 1995.

GOMES, R. C. **Em busca de uma teoria geral dos stakeholders para organizações públicas**. Hugo Consciencia Silvestre and Joachim Felipe Ferraz Esteves de Araújo, Coletânea em Administração Pública, s.n., Escolar Editora, 2013, pp. 77 – 97.

GOMES, Ricardo C. e GOMES, Luciana O.M. **Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between na organization and its enviroment**. Revista de Administração Contemporânea, v.11, n.1, p.75 – 95,2007.

HABERMANN, Josiane Conceição Albertini. **As normas da ABNT em trabalhos acadêmicos: TCC, Dissertação e Tese: métodos práticos e ilustrações com exemplos dos elementos pré-textuais, textuais e pós – textuais**. 2.ed.São Paulo: Globus, 2011.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. *Traducción*: María Hernández Díaz. Título original: Models of Democracy. Alianza Editorial, S.A. Madrid. 3.ed. 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro. 3.ed. Elsevier, 2013.

IBAMA. **Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/aceso-a-informacao/historico>. Acesso em: 04/11/2015.

JENKINS, William I. **Policy Analysis a Political and Organizational Perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

LAGE, Nival Oliveira; MARTINS, Carlos Eduardo. **Gerência de projetos: teoria e prática**. Escola Nacional de Administração Pública.2014.

LYRA, Mariana Galvão; GOMES, Ricardo Corrêa; JACOVINE, Laércio Antônio Gonçalves. **O papel dos stakeholders na sustentabilidade da empresa: contribuições para construção de um modelo de análise**. Revista de Administração Contemporânea, v. 13, n. spe, p. 39-52, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Em quién se pone el foco? Identificando “stakeholders” para la formulación de la misión organizacional**. Publicado em la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15 (Oct.1999) Caracas.

MITCHELL, R. K., AGLE, B.R. and WOOD, D. J. **Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the principle of the who and what really counts**. Academy of Management Review, v.22, n.4, p.853 – 886, 1997.

MMA: Ministério do Meio Ambiente. **Relatório Final**. 4º Conferência Nacional do Meio Ambiente. Brasília, de 24 a 27 de outubro de 2013.

MMA: Ministério do Meio Ambiente. **4º Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente>. Acesso em: 02/10/2015.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de Metodologia Científica**. São Paulo: Pioneira, v. 2, 1943. Revisão Maria Aparecida Bessana, 2001.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. **Lei nº12.305, de 2 de agosto de 2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 12/11/2015

PETROBRAS. **Sociedade e Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/>. Acesso em: 29/10/2015.

ROCHA, Thelma; GOLDSCHMIDT, Andrea. **Gestão dos Stakeholders**. Como gerenciar o relacionamento e a comunicação entre a empresa e seus públicos de interesse. São Paulo. 1.ed. Saraiva, 2010.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3.ed. Rio de Janeiro: DP & A editora, 2000.

SANTOS, Fernando Ribeiro dos. **O emprego da análise de Stakeholders em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do campus da Universidade de Brasília**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2008.

SHARKANSKY, Ira. **Administração Pública**. A formulação de políticas nos órgãos governamentais. Tradução de Sérgio Latour. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Serv. de documentação, 1974.

SIGNIFICADOS. **Significado de Stakeholder.** Disponível em:  
<http://www.significados.com.br/stakeholder/> Acesso em: 01/09/2015.

SOUZA, Celina. **Elites ou lobbies:** quem formula as políticas públicas brasileiras? Resenhas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 16, n.46, junho de 2001.

VIEIRA, Diego Mota. **Mudança institucional gradual e transformativa:** uma construção de stakeholders e coalizões políticas. 2013.