

Artigo

Poder e influência na agenda verde: *stakeholders* e coalizões de defesa no BrasilJessica Eloísa de Oliveira¹Diego Mota Vieira¹¹ Universidade de Brasília / Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília – DF, Brasil

O objetivo deste trabalho é identificar os tipos de *stakeholders* que atuaram em coalizões de defesa no subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021. Os dados foram coletados por meio de documentos e de 17 entrevistas semiestruturadas em profundidade. Ainda, foram codificadas e analisadas 41 notas taquigráficas de audiências do Congresso Nacional. Os modelos teóricos que deram suporte ao estudo foram o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e modelos de análise de *stakeholders*. Os resultados mostram que 143 *stakeholders* organizacionais participaram ativamente do processo político do subsistema, sendo que a maioria foi classificada como *stakeholders* discricionários que se comportam como colaboradores e como legitimadores. Já os *stakeholders* definitivos são os mais influentes do subsistema e atuam como definidores de agenda, como reguladores e/ou como controladores. As quatro coalizões de defesa do subsistema – tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais – buscam atrair e influenciar esses *stakeholders*. As coalizões com mais *stakeholders* definitivos conseguiram o domínio do subsistema. Na fase 1 (governo Dilma), o domínio do subsistema esteve dividido entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos. Na fase 2 (governo Michel Temer), os desenvolvimentistas modernos assumiram o controle. Por fim, na fase 3 (governo Jair Bolsonaro), os desenvolvimentistas tradicionais foram a coalizão dominante. O estudo contribui para o campo da administração pública ao evidenciar como coalizões constroem influência política por meio da mobilização de *stakeholders* organizacionais. O domínio das coalizões no subsistema está diretamente relacionado à sua capacidade de mobilizar *stakeholders* definitivos, destacando a importância de compreender a configuração e o reposicionamento desses atores para a análise das mudanças e continuidades nas políticas.

Palavras-chave: política ambiental; meio ambiente; coalizões de defesa; *stakeholders*; política de biodiversidade e florestas.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240386>ISSN: 1982-3134 

Artigo submetido em 05 de novembro de 2024 e aceito para publicação em 28 de abril de 2025.

Editora-chefe:Alketa Peci (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editora-adjunta:**Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**Felipe Gonçalves Brasil (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara / SP – Brasil) Vinícius Picanço Rodrigues (Insper, São Paulo / SP – Brasil) **Relatório de revisão por pares:**O relatório de revisão por pares está disponível neste link <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/94495/88065>

Poder e influencia en la agenda verde: *stakeholders* y coaliciones de defensa en Brasil

El objetivo de este trabajo es identificar los tipos de *stakeholders* que actuaron en coaliciones de defensa dentro del subsistema nacional de la agenda verde en el período de 2012 a 2021. Los datos se recopilieron mediante documentos y 17 entrevistas semiestructuradas en profundidad. Además, se codificaron y analizaron 41 notas taquigráficas de audiencias del Congreso Nacional. Los modelos teóricos que respaldaron el estudio fueron el Marco de Coalición de Defensa (ACF) y modelos de análisis de *stakeholders*. Los resultados muestran que 143 *stakeholders* organizacionales participaron activamente en el proceso político del subsistema, de los cuales la mayoría fueron clasificados como *stakeholders* discrecionales que actúan como colaboradores y legitimadores. Los *stakeholders* definitivos son los más influyentes del subsistema y actúan como definidores de agenda, reguladores y/o controladores. Las cuatro coaliciones de defensa del subsistema –tecnócratas ilustrados, socioambientalistas, desarrollistas modernos y desarrollistas tradicionales– buscan atraer e influenciar a estos *stakeholders*. Las coaliciones con más *stakeholders* definitivos lograron el dominio del subsistema. En la fase 1 (Gobierno de Dilma Rousseff), el control del subsistema estuvo dividido entre socioambientalistas y desarrollistas modernos. En la fase 2 (Gobierno de Michel Temer), los desarrollistas modernos asumieron el control. En la fase 3 (Gobierno de Jair Bolsonaro), los desarrollistas tradicionales fueron la coalición dominante. Este estudio contribuye al campo de la administración pública al evidenciar cómo las coaliciones construyen influencia política mediante la movilización de *stakeholders* organizacionales. El dominio de las coaliciones en el subsistema está directamente relacionado con su capacidad de movilizar *stakeholders* definitivos, lo que destaca la importancia de comprender la configuración y el reposicionamiento de estos actores para analizar los cambios y las continuidades en las políticas públicas.

Palabras clave: política ambiental; medio ambiente; coaliciones de defensa; *stakeholders*; política de biodiversidad y bosques.

Power and Influence in the Green Agenda: Stakeholders and Advocacy Coalitions in Brazil

This study identifies the types of stakeholders in advocacy coalitions within the Brazilian national green agenda subsystem from 2012 to 2021. Data were collected through documents and 17 in-depth, semi-structured interviews. Additionally, 41 transcripts of National Congress hearings were coded and analyzed. The Advocacy Coalition Framework (ACF) and the stakeholder analysis model served as the theoretical approaches. Results show that 143 organizational stakeholders actively participated in the subsystem's political process, mostly classified as discretionary stakeholders who act as collaborators and legitimizers. The most influential stakeholders, classified as definitive stakeholders, act as agenda setters, regulators, and/or controllers. The four advocacy coalitions within the subsystem – enlightened technocrats, socio-environmentalists, modern developmentalists, and traditional developmentalists – seek to attract and influence these stakeholders. The coalitions with more definitive stakeholders achieved dominance within the subsystem. The studied period was divided into three phases. Phase 1 (during President Dilma Rousseff's government), where control was shared between socio-environmentalists and modern developmentalists; Phase 2 (President Michel Temer's government), during which modern developmentalists took control; and Phase 3 (President Jair Bolsonaro's administration), with traditional developmentalists as the dominant coalition. This research contributes to the field of public administration by showing how coalitions build political influence through the mobilization of organizational stakeholders. Coalition dominance within the subsystem is directly related to their capacity to mobilize definitive stakeholders, highlighting the relevance of understanding stakeholder configurations and repositioning to analyze policy change and continuity.

Keywords: environmental policy; environment; advocacy coalitions; stakeholders; biodiversity and forest policy.

1. INTRODUÇÃO

O Modelo de Coalizões de Defesa – em inglês, *Advocacy Coalition Framework* (ACF) – tem como objetivo analisar mudanças em políticas públicas, proporcionando a compreensão do processo político. O ACF permite examinar conflitos e disputas técnicas importantes envolvendo múltiplos atores, governamentais e não governamentais (Jenkins-Smith et al., 2018; Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, 1993; Sabatier & Weible, 2007). A análise dos *stakeholders* tem sido apresentada e utilizada como uma complementação ao ACF (Siddiki & Goel, 2015; Vieira, 2021; Weible, 2006). O foco do ACF está nas coalizões e suas crenças compartilhadas; já a análise dos *stakeholders*, nos diversos atores individuais e organizacionais e suas características. Por meio da análise destes é possível

complementar o ACF ao especificar a composição das coalizões de defesa. A análise dos *stakeholders* ainda ajuda a entender as percepções dos atores sobre a gravidade, as causas e as propostas de um problema, a distribuição de recursos entre coalizões e os locais políticos acessíveis para influenciar as políticas públicas (Van den Bulck, 2019; Vieira, 2021; Weible, 2006).

A análise dos *stakeholders* tem suas raízes nos estudos de gestão e organização da década de 1970, e desde então tem sido utilizada por diversos campos de conhecimento para compreensão do papel dos atores envolvidos em determinados processos (Van den Bulck, 2019). A definição clássica de stakeholder, apresentada por Freeman (1984, p. 25, tradução nossa), descreve que o termo engloba “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da empresa”. Gomes e Gomes (2007, p. 82, tradução nossa), influenciados por Freeman (1984), definem *stakeholders* como “pessoas, grupos e organizações que têm interesse no sucesso de uma organização. Eles têm poder para influenciar o comportamento e o desempenho da organização e são afetados pelas suas operações e resultados”. Na definição apresentada por Gomes e Gomes (2007), caberia trocar o termo “organização” por “subsistema” para adequar ao campo estudado neste trabalho.

Este trabalho faz a aplicação empírica dos dois modelos teóricos citados para *identificar os tipos de stakeholders que atuaram em coalizões de defesa no subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021*. A partir dessa identificação, é possível compreender os mecanismos de poder e influência no subsistema ao verificar como diferentes perfis de *stakeholders* contribuem para a formação, a estabilidade e a dominância das coalizões. Esse mapeamento permite uma análise mais refinada da dinâmica interna do subsistema e das condições que favorecem a mudança ou a manutenção das políticas públicas.

Adota-se o recorte temático de agenda verde conforme proposto por Araújo (2013), que a compreende como o conjunto de políticas públicas voltadas à proteção da flora e da fauna e à conservação da biodiversidade. Essa delimitação busca garantir coerência conceitual e comparabilidade com estudos anteriores realizados no mesmo subsistema (Araújo, 2007, 2013). O período de dez anos foi definido para atender as recomendações dos autores do ACF, que propõem um intervalo de análise de uma década ou mais (Sabatier, 1988).

Na agenda verde, incluem-se assuntos relacionados à política de biodiversidade e às florestas. Apesar de o Brasil contar com uma ampla gama de normas e de regulações direcionadas ao meio ambiente, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), o Novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), a Lei dos Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/1998) e a Lei de Proteção à Fauna Silvestre (Lei n.º 5.197/1967), os atores governamentais que atuam nessa área enfrentam diversas dificuldades. Araújo (2013) aponta como principais aspectos críticos desta política: centralização excessiva de atribuições nos órgãos federais; escassa atenção para os instrumentos econômicos de política ambiental; carência de diálogo entre o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e os sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental; prevalência da visão utilitarista quanto aos recursos naturais sobre a ambientalista nas decisões governamentais de maior impacto; e elevado grau de descumprimento das determinações inseridas em sua base normativa.

A aplicabilidade do ACF às políticas de meio ambiente tem suporte em uma série de pesquisas desenvolvidas em diversos países (Bailey et al., 2023; Figueroa & Mohle, 2024). Pierce et al. (2017) analisaram 161 aplicações do modelo publicadas em periódicos revisados por pares em inglês entre 2007 e 2014. A revisão constatou que a maioria dos pesquisadores que aplicam o ACF estudam

questões ambientais e energéticas em seus respectivos continentes no nível nacional. As aplicações evidenciam o enquadramento teórico do modelo à questão ambiental.

No contexto brasileiro, as questões relativas às políticas públicas ambientais ainda são pouco exploradas pelos pesquisadores da administração pública (Oliveira et al., 2021). Uma análise da produção científica em periódicos nacionais da área de Administração entre 2013 e 2017 revelou que as pesquisas que tratam de políticas públicas ambientais representam apenas 0,69% das publicações no período (Oliveira et al., 2021).

Dessa forma, este estudo contribui com o avanço teórico dos modelos ao propor uma análise conjunta das teorias no subsistema da agenda verde nacional. Ainda, segue a agenda de pesquisa proposta pelos pesquisadores Menezes et al. (2022) ao utilizar de forma simultânea dois modelos de análise de *stakeholders*, o de Mitchell et al. (1997) e o de Gomes et al. (2010). No campo da administração pública brasileira, ainda se pretende contribuir para a evolução do debate acadêmico sobre as questões relacionadas ao meio ambiente. A área ambiental, apesar de contar com um arcabouço de normas e de legislações, ainda enfrenta vários problemas, conforme relatado por Araújo (2013). Ao identificar os *stakeholders* organizacionais e mapear sua inserção nas coalizões que disputam o controle do subsistema, a pesquisa oferece evidências e interpretações que permitem avançar tanto na compreensão teórica quanto na reflexão prática sobre a influência desses atores na agenda verde nacional.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Advocacy Coalition Framework

O ACF possui três premissas básicas: (1) compreender o processo de mudança política requer uma perspectiva de tempo de uma década ou mais; (2) o subsistema de políticas é a unidade principal de análise para entender os processos políticos; e (3) as/os políticas/programas públicos incorporam teorias implícitas sobre como atingir seus objetivos e, assim, podem ser conceituados da mesma maneira que os sistemas de crenças (Jenkins-Smith et al., 2018; Sabatier, 1988).

O foco em intervalos de tempo de uma década ou mais é necessário para completar pelo menos um ciclo de formulação/implementação/reformulação e para obter um retrato razoavelmente preciso do sucesso e/ou do fracasso de uma política ou um programa (Sabatier, 1988). Os subsistemas de políticas são definidos a partir de um tema ou de uma questão política, de uma determinada abrangência territorial e pela presença de atores que influenciam direta ou indiretamente os assuntos do subsistema.

Os subsistemas de políticas apresentam, ao menos, cinco características definidoras que ajudam na interpretação e na aplicação do ACF. A primeira é que os subsistemas dispõem de diversos componentes que interagem entre si de forma dinâmica para gerarem saídas e resultados em um determinado tópico da política. Tais componentes incluem características físicas e institucionais, atributos dos atores, sistemas de crenças e recursos políticos. A segunda característica definidora de um subsistema de políticas é a demarcação dos atores que integram uma determinada questão política. Um subsistema político não é composto por todas as pessoas interessadas e afetadas pelas decisões políticas, mas pelo conjunto de atores que tentam regularmente influenciar os assuntos do subsistema. A terceira característica corresponde ao fato de que os subsistemas de políticas são

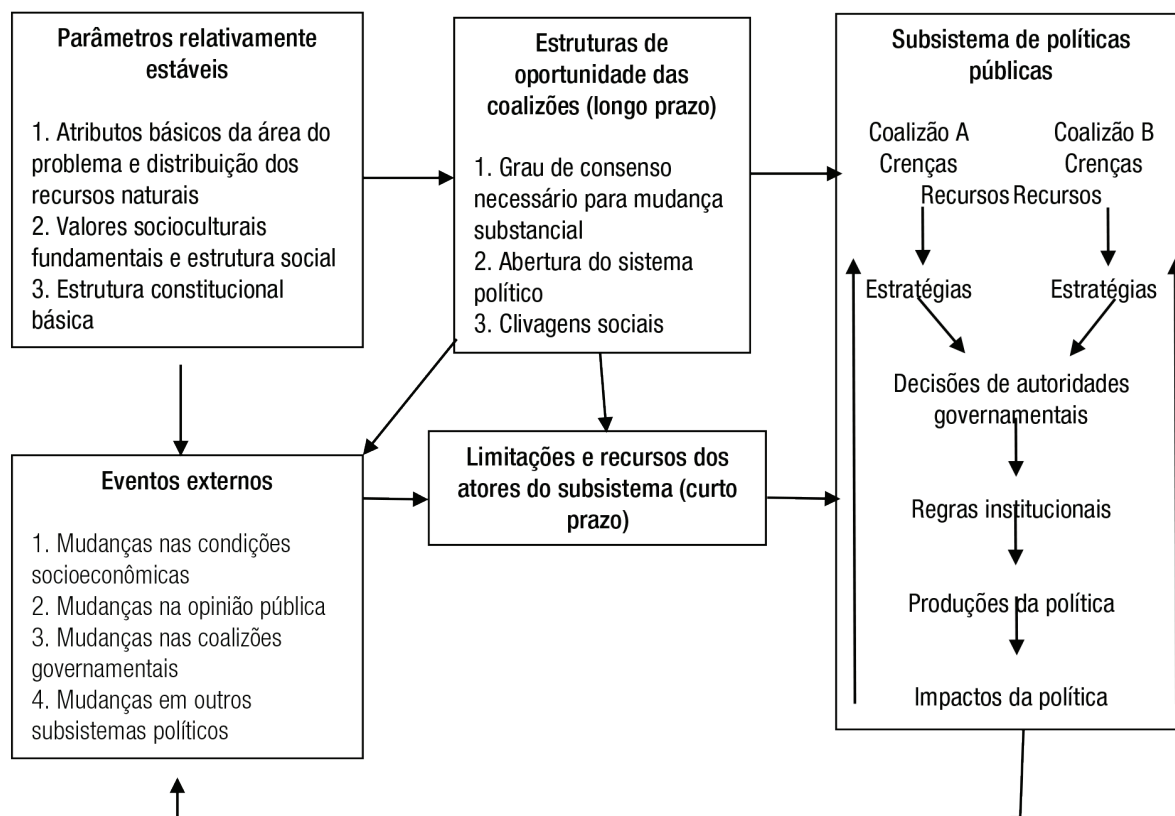
semi-independentes, mas se sobrepõem e interagem com outros subsistemas. Além disso, os subsistemas geralmente oferecem alguma autoridade ou algum potencial para autoridade política. Por fim, a quinta característica diz respeito à ideia de que os subsistemas de políticas passam por períodos de estase, de mudanças incrementais e de grandes mudanças (Jenkins-Smith et al., 2018).

Dentro do subsistema, assume-se que os indivíduos podem ser agregados em uma ou mais coalizões de defesa. As coalizões de defesa são grupos de atores que compartilham um conjunto de crenças e atuam de forma coordenada para influenciar políticas públicas dentro de um subsistema. De acordo com Nohrstedt e Heinmiller (2024), as coalizões de defesa também podem ser consideradas como organizações políticas na medida em que se envolvem como entidades coletivas em processos políticos. As coalizões podem ser caracterizadas como dominantes – aquelas que controlam amplamente as políticas do subsistema – ou minoritárias – aquelas que buscam influenciar o processo político, mas obtêm pouco ou nenhum sucesso (Jenkins-Smith et al., 2018).

No subsistema, as coalizões são compostas por indivíduos de várias organizações (representantes do setor privado, membros de organizações sem fins lucrativos, membros da mídia, cientistas e pesquisadores, consultores, lobistas, entre outros). A concepção de indivíduo no ACF se baseia na premissa de que a mudança no mundo é primariamente dirigida por pessoas, e não por organizações. O modelo assume que os indivíduos são racionalmente limitados, pois são motivados por metas, mas não sabem claramente como alcançá-las. Devido a essa limitação, os indivíduos do subsistema processam os estímulos por meio do seu sistema de crenças. Assim, as coalizões, por compartilhar desse conjunto de crenças, apresentam um grau não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo. As crenças são divididas em três níveis (Jenkins-Smith et al., 2018; Sabatier & Weible, 2007):

- **Crenças profundas** (*Deep core beliefs*): envolvem pressupostos normativos e ontológicos muito gerais sobre a natureza humana, a prioridade relativa de valores fundamentais como liberdade e igualdade, a prioridade relativa do bem-estar de diferentes grupos, o papel apropriado do governo versus mercados em geral e sobre quem deve participar na tomada de decisão governamental. As crenças profundas não são específicas da política e, portanto, podem ser aplicáveis a vários subsistemas de políticas.
- **Crenças de política** (*Policy core beliefs*): são vinculadas ao subsistema de políticas e, portanto, têm componentes territoriais e tópicos políticos. As crenças básicas da política podem ser normativas, refletindo orientação básica e prioridades de valor para os sistemas de políticas ou cujo bem-estar no subsistema de políticas é de extrema preocupação, e empíricas, que incluem avaliações gerais da gravidade do problema, suas causas básicas e soluções preferenciais para abordá-lo.
- **Crenças secundárias** (*Secondary beliefs*): têm um alcance relativamente estreito (subconjunto do subsistema ou meios instrumentais específicos) e abordam, por exemplo, regras detalhadas e aplicações orçamentárias dentro de um programa específico, a gravidade e as causas de problemas em um local específico, em diretrizes de participação pública dentro de um estatuto específico.

A partir das premissas básicas (tempo, subsistema e crenças), o ACF pode ser representado pelo seguinte fluxograma (Figura 1):

FIGURA 1 FLUXOGRAMA DO *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK* (ACF)

Fonte: Jenkins-Smith et al. (2018).

Os dois quadros do lado esquerdo da Figura 1 representam variáveis estáveis e dinâmicas que limitam as alternativas viáveis ou afetam os recursos e as crenças dos atores do subsistema. Entre esses quadros, há um conjunto intermediário de conceitos que aborda a natureza das estruturas de oportunidades de coalizão no longo prazo. No lado direito, o subsistema de políticas públicas é representado com duas coalizões concorrentes, que possuem suas crenças e recursos políticos e empregam diversas estratégias para influenciar decisões de autoridades governamentais que afetam as regras institucionais e os resultados da política. As decisões retornam ao subsistema de políticas, mas também podem afetar assuntos externos a ele (Jenkins-Smith et al., 2018; Nohrstedt, 2011).

O ACF propõe quatro caminhos conceituais para a mudança política: (1) choques ou perturbações externas; (2) eventos internos; (3) aprendizado orientado à política; e (4) acordos negociados entre coalizões rivais. Os choques ou as perturbações externas incluem eventos fora do controle dos participantes do subsistema e podem ser encontrados nas categorias de eventos externos dinâmicos, ou em parâmetros relativamente estáveis do fluxograma do ACF (Figura 1). Esses eventos envolvem mudanças nas condições socioeconômicas; no regime governamental; em outros subsistemas políticos; e em eventos extremos, como crises e desastres. Já os eventos internos, que ocorrem dentro dos

limites do subsistema e são mais provavelmente afetados pelos participantes do subsistema, são outro caminho para a mudança política. Os eventos internos incluem crises, escândalos e falhas políticas no subsistema que podem influenciar as crenças das coalizões (Jenkins-Smith et al., 2018).

O terceiro caminho para mudanças políticas é o aprendizado orientado, que geralmente acontece de forma incremental durante períodos mais longos. É mais provável que o aprendizado ocorra em conjunto com um choque externo ou interno. Por fim, os acordos negociados entre coalizões rivais são o quarto caminho de mudança política apresentado pelo ACF e podem acontecer de diversas maneiras, mas são facilitados por organizações colaborativas que intermedeiam as negociações (Jenkins-Smith et al., 2018).

1.2. O ACF e a análise de *stakeholders*

O *Advocacy Coalition Framework* é uma estrutura teórica aberta a abordagens complementares (Jenkins-Smith et al., 2018), como a análise de redes (Babon et al., 2014), a análise dos *stakeholders* (Siddiki & Goel, 2015; Vieira, 2021), a teoria institucional (Vieira, 2021), entre outros modelos. A análise dos *stakeholders* já foi utilizada por estudiosos que aplicaram o ACF (Siddiki & Goel, 2015; Vieira, 2021; Weible, 2006) e ajuda a entender as percepções dos atores sobre a gravidade, as causas e as propostas de um problema, a distribuição de recursos entre coalizões e os locais políticos acessíveis para influenciar as políticas públicas (Weible, 2006).

O ACF preenche algumas lacunas e limitações da análise dos *stakeholders*, como a dificuldade de se realizar uma análise sistemática destes, a falta de uma base teórica para explicar a interdependência entre as variáveis que afetam a política e a aplicação limitada a um único local ou a uma alternativa. A primeira limitação apresentada por Weible (2006) é a dificuldade de se realizar uma análise sistemática dos *stakeholders* devido às rápidas mudanças em suas coalizões, crenças, estratégias e em seus recursos. O ACF, por sua vez, argumenta que as mudanças no subsistema de políticas ocorrem devido a choques externos e internos ao subsistema, ao aprendizado orientado pela política e aos acordos negociados entre as coalizões (Jenkins-Smith et al., 2018). As mudanças provocadas por aprendizado orientado e por acordos negociados podem levar anos para serem concretizadas. Assim, as coalizões, as crenças, os recursos e as estratégias dos *stakeholders* permanecem estáveis por um longo período, permitindo sua análise sistemática (Weible, 2006).

Outra limitação da análise dos *stakeholders* é que as tipologias que englobam alianças, interesses, posições de política e recursos não utilizam uma base teórica para explicar a interdependência entre essas variáveis e como elas afetam a política. Assim, o ACF é proposto como o modelo teórico que une esses componentes essenciais da análise dos *stakeholders* de forma interligada. A última lacuna da referida análise apresentada por Weible (2006) é a aplicação limitada a um único local ou a uma alternativa. O ACF então amplia o escopo de análise para o subsistema político.

A análise dos *stakeholders* também pode complementar o ACF ao identificar os indivíduos, as organizações, as instituições e os demais envolvidos em um determinado processo político e suas características. O foco do ACF em coalizões e crenças compartilhadas pode ocultar o papel que os *stakeholders* e suas ações desempenham no processo político. A análise dos *stakeholders* pode ser um caminho para complementar a identificação das coalizões de defesa do subsistema ao analisar sua composição (Van den Bulck, 2019). Assim, o ACF, juntamente com a análise dos *stakeholders*, pode trazer importantes contribuições para a análise sistemática de um contexto político.

Existem diversos modelos de análise e de classificação de *stakeholders*. Um deles é baseado no potencial de ameaça e de colaboração destes (Savage et al., 1991), um outro é focado nas dimensões poder, legitimidade e urgência dos *stakeholders* (Mitchell et al., 1997), e ainda há aquele baseado no comportamento dos *stakeholders* (Gomes et al., 2010). Dois modelos são utilizados neste estudo, o de Mitchell et al. (1997) e o de Gomes et al. (2010).

A tipologia proposta por Mitchell et al. (1997) classifica os *stakeholders* de acordo com a posse dos seguintes atributos: (1) poder para influenciar a organização; (2) legitimidade do relacionamento com a organização; e (3) urgência da demanda sobre a organização. Segundo os autores, a relevância dos *stakeholders* no subsistema está relacionada à posse cumulativa de atributos (poder, legitimidade e urgência) percebida pelos gestores (Quadro 1).

QUADRO 1 RESUMO DOS ATRIBUTOS APRESENTADOS NA TIPOLOGIA DE MITCHELL ET AL. (1997)

Atributo	Definição	Bases
Poder	Uma relação entre atores sociais em que um ator social, A, pode levar outro ator social, B, a fazer algo que B não faria de outra forma.	Coercivo – força/ameaça Utilitário – material/incentivos Normativo – leis/normas
Legitimidade	Uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.	Individual Organizacional Social
Urgência	O grau em que as reivindicações dos <i>stakeholders</i> exigem atenção imediata.	Sensibilidade ao tempo – o grau em que o atraso administrativo em atender à reclamação ou relacionamento é inaceitável para a parte interessada Criticalidade – a importância da reclamação ou o relacionamento com os <i>stakeholders</i> .

Fonte: Adaptado de Mitchell et al. (1997).

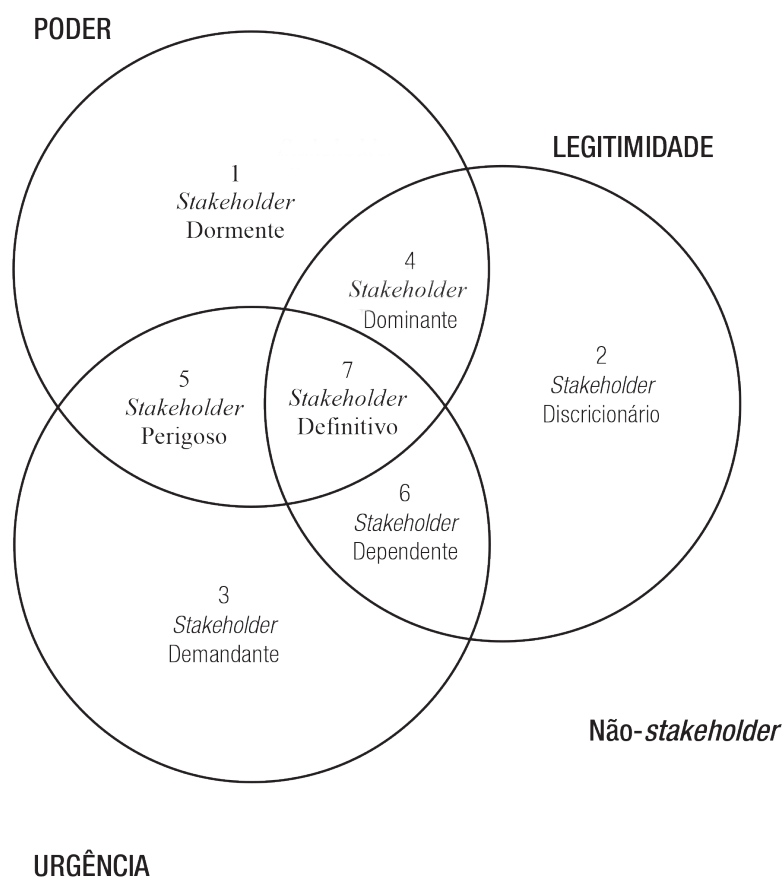
A partir da combinação dos atributos (poder, legitimidade e urgência), Mitchell et al. (1997) apresentam sete tipos de *stakeholders* (Figura 2). Desses, três possuem apenas um atributo (Dormentes, Discricionários e Demandantes), três possuem dois (Dominantes, Perigosos e Dependentes) e um tipo possui os três atributos (Definitivos).

Os *stakeholders* que possuem apenas um atributo são denominados Latentes. Esse grupo é composto pelos *stakeholders* Dormentes, Discricionários e Demandantes (áreas 1, 2 e 3 da Figura 2). Os Dormentes possuem poder para impor a sua vontade na organização, mas não têm um relacionamento legítimo ou uma demanda urgente; assim, seu poder permanece sem uso. Os Discricionários têm o

atributo de legitimidade, mas não têm poder para influenciar a organização, nem demandas urgentes. Os Demandantes possuem apenas o atributo da urgência (Mitchell et al., 1997).

O segundo grupo, intitulado Expectantes, é formado pelos *stakeholders* Dominantes, Perigosos e Dependentes. Esses *stakeholders* contam com dois atributos (áreas 4, 5 e 6 da Figura 2). Os Dominantes são aqueles que possuem poder e legitimidade. Os Perigosos têm os atributos de poder e urgência, enquanto os Dependentes dispõem de legitimidade e de urgência. Por fim, o último grupo (área 7) é formado pelos *stakeholders* Definitivos, que possuem os três atributos da tipologia (Mitchell et al., 1997).

FIGURA 2 TIPOLOGIA DOS *STAKEHOLDERS*



Fonte: Adaptada de Mitchell et al. (1997, tradução nossa).

O modelo de Gomes et al. (2010) classifica os *stakeholders* em cinco categorias de acordo com seus comportamentos: Reguladores, Colaboradores, Definidores da Agenda, Controladores e Legitimadores. Os Reguladores são aqueles que exercem influência sobre o orçamento. Dentro desse grupo estão o nível central (federal ou nacional) e outros níveis do governo, que geralmente são os

principais financiadores de políticas públicas, e o setor financeiro, que engloba bancos nacionais e internacionais, financeiras, fundos e outras instituições que influenciam o orçamento.

Os Colaboradores são agentes internos e externos que ajudam na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos. Esse grupo engloba diversos *stakeholders*, como o setor privado, as Organizações não Governamentais (ONGs), os sindicatos, pesquisadores e cientistas, parceiros institucionais e jornalistas. Os Definidores da Agenda são representantes do governo no nível central e de outros níveis que podem influenciar os tomadores de decisão por meio do estabelecimento de objetivos, metas e prioridades de uma política específica. Os Controladores são agentes que utilizam mecanismos formais e informais de controle sobre o governo com o objetivo de responsabilizar os gestores públicos perante a sociedade. Os *stakeholders* que exercem papéis de Controladores são o Judiciário e os órgãos de controle e de fiscalização.

Por fim, os Legitimadores são os cidadãos que, por meio do seu direito de voto, influenciam e legitimam as decisões dos governantes. As associações locais e outros grupos de atores da sociedade civil que se reúnem com o objetivo de influenciar determinado subsistema político são os *stakeholders* que atuam como Legitimadores.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Realizou-se uma pesquisa qualitativa, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso do subsistema da agenda verde nacional brasileira, que engloba a proteção da flora e a conservação da biodiversidade. Esse subsistema foi escolhido para o estudo de caso pela aplicabilidade do ACF às questões ambientais (Araújo, 2013; Pierce et al., 2017) e por este campo político ainda ser pouco explorado pelos pesquisadores da administração pública brasileira (Oliveira et al., 2021).

A maioria dos estudos que aplicam o ACF como modelo teórico utilizam entrevistas e documentos como principais fontes de dados (Pierce et al., 2017). Os próprios autores do ACF recomendam a coleta de dados documentais para aplicação do modelo (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Assim, este trabalho utilizou, como instrumentos para coleta de dados, documentos e entrevistas.

Para a pesquisa documental, foram coletadas as notas taquigráficas de audiências públicas da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados e da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal, que ocorreram entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2021. No ano de 2020, as comissões do Congresso Nacional tiveram suas atividades paralisadas devido à pandemia de covid-19, assim, não havia notas taquigráficas de 2020 disponíveis. As notas taquigráficas foram acessadas nas páginas de cada uma das comissões nos sites das casas legislativas. Foram acessadas todas as audiências que ocorreram no período (2012-2021) nas comissões citadas.

Para a seleção das notas taquigráficas, foram lidos os títulos das audiências e, em alguns casos, as páginas iniciais das notas, a fim de identificar e selecionar aquelas cujos temas estavam relacionados aos quatro grandes temas da agenda verde: (1) Unidades de Conservação (UCs); (2) Código Florestal; (3) Desmatamento; e (4) Recursos Genéticos. Esses temas foram selecionados a partir de estudo anterior sobre o subsistema da agenda verde (Araújo, 2013) e pela quantidade de audiências sobre o tema no período da análise (2012-2021). Houve casos de audiências cujas notas taquigráficas não estavam disponíveis no site. Assim, entrou-se em contato com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para solicitar as notas que não estavam disponíveis; a resposta foi de que não havia notas

dessas audiências, pois o presidente da comissão não solicitou. Ao final, 41 notas taquigráficas foram selecionadas, representando aproximadamente 2.202 páginas.

Os documentos coletados foram analisados seguindo as três fases da análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), a saber: (1) pré-análise; (2) exploração do material; e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. As categorias de análise propostas pelos modelos teóricos que orientam este trabalho foram utilizadas na análise documental (Quadro 2).

QUADRO 2 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Modelo Teórico	Categorias	Tipos
<i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF)	Crenças	Profundas, de política e secundárias
Análise de <i>stakeholders</i>	Comportamento	Reguladores, Colaboradores, Definidores da Agenda, Controladores e Legitimadores
	Atributos	Poder, Legitimidade e Urgência

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para este estudo, adotou-se uma definição operacional de stakeholder como qualquer ator organizacional com interesse direto ou indireto nas decisões, normas e ações relacionadas à política nacional de biodiversidade e de florestas. Foram considerados *stakeholders* aqueles que, entre 2012 e 2021, participaram de audiências públicas, emitiram posicionamentos formais e apresentaram propostas normativas na CMADS da Câmara dos Deputados e na CMA do Senado Federal. Isso inclui, por exemplo, ministérios, autarquias ambientais, empresas, ONGs, associações de classe, conselhos profissionais, universidades, entre outros.

O código das crenças presentes no subsistema da agenda verde, elaborado e validado por Araújo (2013), foi inserido no software NVivo na opção “códigos”. Assim, todas as notas taquigráficas foram lidas na íntegra e codificadas de acordo com os componentes dos três níveis de crenças com o auxílio do NVivo. O processo de codificação buscou definir o posicionamento de cada stakeholder no subsistema analisado. Nessa análise, não foram utilizadas palavras-chave ou técnicas de similaridade semântica, mas a interpretação na linha do Verstehen weberiano, conforme realizado por Araújo (2013). Dessa forma, procurou-se compreender as falas dos *stakeholders* no contexto do debate político analisado.

Além das notas taquigráficas, foram lidos os projetos de lei, os pareceres, as leis, os decretos, as medidas provisórias, entre outros documentos legislativos que eram citados nas audiências, para melhor compreensão e codificação das crenças dos *stakeholders*. Também foram assistidos os vídeos de algumas das audiências analisadas para complementar a análise. As falas que eram ambíguas ou contraditórias sobre uma crença em uma audiência não foram codificadas.

Após a codificação, as notas taquigráficas foram agrupadas no software NVivo em três fases. As fases foram estabelecidas de acordo com as mudanças no chefe do Poder Executivo Federal. A primeira

fase é referente ao governo de Dilma Rousseff e engloba as audiências realizadas entre 1º janeiro de 2012 e 12 de maio de 2016, quando a presidenta foi afastada do cargo. A segunda fase engloba o governo de Michel Temer, de 13 de maio de 2016 até 31 de dezembro de 2018. A terceira e última fase é referente ao governo de Jair Bolsonaro, de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021. Cabe destacar que períodos anteriores não foram incluídos na análise, uma vez que o subsistema já foi abordado no estudo de Araújo (2013).

Depois do agrupamento das notas por fase, foi feita uma consulta no software relacionando todos os casos (*stakeholders* individuais) com os códigos (crenças) para cada período do estudo, ou seja, os atores com as crenças que eles expressaram nas audiências por fase. Essas consultas foram exportadas para o Microsoft Excel. O Quadro 3, a seguir, é um exemplo de como os dados estavam organizados na consulta. Os números no quadro representam a quantidade de vezes que determinado stakeholder manifestou aquela crença no conjunto de audiências realizadas no período.

QUADRO 3 EXEMPLO DE CONSULTA GERADA NO NVIVO DE CASOS RELACIONADOS COM OS CÓDIGOS

Código de crenças/Stakeholder individual	Ator A	Ator B	Ator C	Ator D	Ator E
DC1. Visão sobre a relação homem-natureza	0	0	0	0	0
DC1.1. Visão antropocêntrica pura	0	3	0	0	0
DC1.2. Visão antropocêntrica moderada	0	1	0	0	1
DC1.3. Ecocentrismo	0	0	0	1	0
DC1.4. Biocentrismo	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na sequência, cada pessoa foi relacionada à organização que representava no período da análise. Assim, foi criada uma planilha para cada organização com as crenças que seus representantes expressaram em cada fase da análise. As organizações que estiveram mais presentes nas audiências foram analisadas separadamente, no entanto várias organizações participaram apenas uma vez do debate no legislativo ou não manifestaram uma quantidade significativa de crenças para análise. Essas organizações foram agrupadas de acordo com as suas semelhanças, como representantes de governos municipais. Assim, não foi possível verificar qual a coalizão dos representantes de Quiterianópolis/CE, por exemplo, mas as crenças e consequentemente a coalizão da maioria dos representantes municipais que participaram das audiências naquele período.

Neste estudo, optou-se por seguir os procedimentos realizados e validados por Araújo (2007, 2013) para identificar os integrantes de cada coalizão no subsistema da agenda verde. A autora trabalhou com um sistema de escalas para “mensurar o grau de afastamento das posturas encontradas, nos principais atores, em relação ao posicionamento padrão associado às coalizões identificadas como potencialmente existentes por meio da análise puramente qualitativa” (Araújo, 2007, p. 102). O sistema de escalas é recomendado pelos próprios autores do ACF (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993).

O sistema de escalas trabalhou com valores de 0 (zero) a -3 (menos três). O zero representa a crença esperada para aquela coalizão e o menos três, o maior grau de afastamento possível. Por exemplo, espera-se que a coalizão dos desenvolvimentistas tradicionais tenha uma visão sobre os recursos naturais de utilitarismo puro, código DC3.1. Assim, para esse código (DC3.1), o valor para essa coalizão é 0 (zero). Diferentemente da coalizão dos socioambientalistas, que se espera um afastamento total dessa posição, assim, o valor dessa coalizão, nesse código, é -3 (menos três).

Devido ao código de análise documental ter componentes com número variável de itens, no primeiro sistema de escala elaborado por Araújo (2007) os valores adotados para os componentes com 3 itens foram 0, -1,5 e -3. Nos componentes com 4 itens, são adotados os valores 0, -1, -2 e -3; e os valores adotados para os componentes com 5 itens foram 0, -0,75, -1,5, -2,25 e -3. Na segunda aplicação do código pela autora no subsistema, foram feitos ajustes pontuais nas escalas trabalhadas (Araújo, 2013).

A identificação dos *stakeholders* integrantes de cada coalizão, nas três fases do estudo, foi realizada a partir do seu enquadramento na coalizão em que apresentou o menor desvio médio do posicionamento esperado, ou seja, na coalizão em que o desvio médio das suas crenças foi mais próximo de 0.

Conforme informado anteriormente, foi criada uma planilha no Microsoft Excel para cada stakeholder organizacional com os códigos das suas crenças e a quantidade de vezes que cada crença foi codificada para aquela organização. A partir dessa planilha, foi realizada a operacionalização dos cálculos do desvio médio de posicionamento de cada stakeholder em relação a cada coalizão. Esse cálculo foi replicado para todos em relação a todas as coalizões identificadas.

Seguindo o procedimento adotado por Araújo (2013, p. 199), “o valor do componente (C) representa a média ponderada dos itens que dele fazem parte e que foram observados para cada ator” (Figura 3).

FIGURA 3 FÓRMULA DE CÁLCULO DO COMPONENTE

$$C = \sum_{j=k}^l (I_j \times Q_j) / \sum_{j=k}^l Q_j$$

Onde:

I representa o valor atribuído a cada item do componente;

Q representa a quantidade de ocorrências de cada item do componente;

k representa o primeiro item que apresenta frequência e *l*, o último item que apresenta frequência para cada ator.

Fonte: Araújo (2013, p. 199).

O valor do *score* foi estabelecido pelo sistema de escalas. O desvio médio do posicionamento (DM) é a média simples dos componentes, conforme expresso na fórmula da Figura 4.

FIGURA 4 FÓRMULA DE CÁLCULO DO DESVIO MÉDIO DO POSICIONAMENTO ESPERADO

$$DM = \sum_{i=m}^n C_i / T$$

Onde:

C representa cada componente observado;

T representa o total de componentes que foram calculados para cada ator político;

m representa o primeiro componente o calculado e n , o último componente calculado.

Fonte: Araújo (2013, p. 202).

A análise das coalizões no subsistema foi complementada pelas falas dos *stakeholders* nas audiências analisadas, nas ações realizadas por esses atores durante o período de análise, e pelas entrevistas. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com 17 atores que atuaram no subsistema no período analisado. Esses atores foram identificados por meio da análise documental realizada. As entrevistas complementaram a análise documental e permitiram avançar na compreensão do subsistema da agenda verde a partir do olhar dos atores que o integram. As entrevistas foram realizadas nos meses de julho e agosto de 2022, com duração média de 1h14min. Foi solicitada a autorização dos entrevistados para gravação das entrevistas, que foram posteriormente transcritas. A análise de conteúdo foi aplicada nas entrevistas.

4. RESULTADOS

4.1. Análise dos *stakeholders*

Nas audiências do Congresso Nacional, no período de 2012 até 2021, que trataram da política de biodiversidade e de florestas, 300 *stakeholders* individuais participaram dos debates representando 143 organizações (*stakeholders* coletivos ou organizacionais). Estes apresentaram importância e influência variadas no subsistema. Considerando esse fator, Mitchell et al. (1997) propõem a classificação da importância dos *stakeholders* para o subsistema a partir de três atributos: poder, legitimidade e urgência. A seguir é apresentada a classificação dos *stakeholders* organizacionais do subsistema analisado por meio da combinação dos três atributos definidos por Mitchell et al. (1997).

O primeiro atributo é o poder para influenciar o subsistema. Ele pode ser coercitivo, normativo e utilitário. Alguns *stakeholders* organizacionais apresentaram, no subsistema, mais de um tipo de poder, como a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que possuem o poder normativo, baseado em leis e em normas, mas também o poder utilitário, baseado em recursos financeiros ou materiais. Já a Casa Civil; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); o Ministério

do Desenvolvimento Agrário (MDA); o Ministério Público da União (MPU) e os juristas têm apenas o poder normativo. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e seus institutos — Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) —; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza forneceram recursos financeiros e materiais para o subsistema, portanto têm poder utilitário. As forças armadas, por sua vez, têm o poder coercitivo, baseado em recursos físicos de força ou de contenção (Mitchell et al., 1997).

A legitimidade foi atribuída a todos os *stakeholders* analisados. Como foram identificadas por meio das audiências do Congresso Nacional, essas organizações e seus representantes são considerados legítimos pelo subsistema e, por isso, são convidados a participar dos debates nas casas legislativas. Apesar das crenças e das percepções sobre o subsistema serem divergentes entre os *stakeholders*, conforme será apresentado na análise das coalizões de defesa, são consideradas legítimas pelo sistema social construído. O que não quer dizer que não haja *stakeholders* sem legitimidade no subsistema. Atores que praticam crimes ambientais no território brasileiro são exemplos de *stakeholders* sem legitimidade. O próprio MMA teve redução da sua legitimidade no subsistema no período de 2019 até 2021, conforme outros autores identificaram (Capelari et al., 2020); ainda, outros *stakeholders* afirmam nas audiências que esse foi o pior período para a área ambiental e que o Ministro do Meio Ambiente atuava contra o setor. “A realidade, Ministro, é que com a sua chegada ao Ministério, neste ano de 2019, nós vivemos o pior ano ambientalmente no Brasil, o pior” (Delgado, Deputado Federal, na audiência pública de 9 out. 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados).

Por fim, o último atributo analisado é a urgência da demanda do stakeholder sobre o subsistema (Mitchell et al., 1997). Os *stakeholders* que possuem esse atributo são: Câmara dos Deputados; Senado Federal; MMA; Ibama; ICMBio; SFB; Casa Civil; Mapa; MDA; MPU e juristas; Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Instituto Pensar Agropecuária; Fundação Nacional do Índio (Funai); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Tribunal de Contas da União (TCU); BNDES; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e, por fim, o governo do estado de Mato Grosso. Nota-se que a maioria dos *stakeholders* que possuem urgência na demanda está ligada às esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). No subsistema analisado, dificilmente os representantes da sociedade civil (ONGs, associações, institutos etc.) conseguiram demandar urgência sobre o processo político. A CNA e o Instituto Pensar Agropecuária são exceções à regra, pois, devido ao seu forte vínculo com parlamentares do Congresso, principalmente com a frente parlamentar da agropecuária, conseguem demandar urgência nas suas pautas. No subsistema da agenda verde, dos 143 *stakeholders* organizacionais identificados, apenas 13 foram classificados como definitivos (Quadro 4).

QUADRO 4 CLASSIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS *STAKEHOLDERS* DE ACORDO COM MITCHELL ET AL. (1997) E GOMES ET AL. (2010)

Definitivos (poder, legitimidade e urgência)	
Senado Federal (Definidor de Agenda, Regulador e Controlador)	MDA (Definidor de Agenda)
Câmara dos Deputados (Definidor de Agenda, Regulador e Controlador)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Regulador)
MMA (Definidor de Agenda e Regulador)	Casa Civil (Definidor de Agenda)
IBAMA (Definidor de Agenda e Regulador)	Representantes do Ministério Público e juristas (Controlador)
ICMBio (Definidor de Agenda e Regulador)	TCU (Controlador)
SFB (Definidor de Agenda e Regulador)	BNDES (Regulador)
MAPA (Definidor de Agenda e Regulador)	
Dominantes (poder e legitimidade)	
ABRAMPA (Controlador)	MDIC (Colaborador)
Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (Regulador)	MCTI (Colaborador)
INPA (Colaborador)	CNPq (Regulador)
INPE (Colaborador)	Forças Armadas (Colaborador)
Dependentes (legitimidade e urgência)	
CNA (Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador)	FUNAI (Colaborador)
EMBRAPA (Colaborador e Definidor de Agenda)	INCRA (Colaborador)
Estado de Mato Grosso (Colaborador e Definidor de Agenda)	Instituto Pensar Agropecuária (Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os *stakeholders* classificados como dominantes dispõem de poder e de legitimidade, faltando apenas o atributo de urgência para se tornarem definitivos. As organizações classificadas nesse grupo também são consideradas relevantes para o subsistema analisado e podem integrar a coalizão dominante. Já os dependentes são aqueles que possuem legitimidade e urgência, mas não têm poder no subsistema, portanto precisam se aliar com aqueles que tenham o atributo de poder. A CNA é classificada como um stakeholder dependente, pois, apesar de ter legitimidade e urgência, não tem nenhum dos tipos de poderes apresentados (normativo, utilitário e coercitivo). No entanto, a CNA faz alianças com representantes do Congresso Nacional e com o Mapa — que possuem poder — e, assim, consegue influenciar o processo político.

Por fim, a maioria dos *stakeholders* foram classificados como discricionários, pois possuem apenas o atributo de legitimidade e, portanto, têm uma influência menor sobre o subsistema. Nesse grupo estão representantes dos governos municipais e estaduais (com exceção do estado de Mato Grosso), ONGs, associações, conselhos, federações, universidades, institutos de pesquisa, entidades de classe, entre outras instituições. Apesar de os governos municipais e estaduais terem poder em seus estados e municípios, no que se refere à agenda verde nacional eles não têm atuado como *stakeholders* com poder. Conforme é indicado na fala do Entrevistado 6, “esse maior ativismo ambiental dos governos estaduais é muito bem-vindo. Acho que é muito importante, mas ainda é incipiente. Os governos municipais ainda são pouco ativos nessas agendas ambientais de biodiversidade e florestas”. O estado de Mato Grosso, diferentemente dos outros estados, teve uma participação considerável nas audiências, debatendo temas relacionados às suas UCs, mas também à implementação do Código Florestal e ao desmatamento. Portanto, esse stakeholder, além do atributo de legitimidade, foi o único estado com o atributo de urgência no subsistema.

Outra forma de classificar tais atores é de acordo com seu comportamento no subsistema. Gomes et al. (2010) propõem a classificação dos *stakeholders* em cinco categorias, de acordo com seus comportamentos: Reguladores, Colaboradores, Definidores da Agenda, Controladores e Legitimadores. A maioria dos *stakeholders* classificados como definitivos comportam-se como definidores de agenda, pois são representantes do poder público no nível federal e tomam decisões, ou influenciam os tomadores de decisão por meio do estabelecimento de objetivos, de metas e de prioridades da agenda verde. A CNA, a Embrapa, o Instituto Pensar Agropecuária e o Estado de Mato Grosso, apesar de não serem *stakeholders* definitivos, também atuaram como definidores de agenda no período analisado, pois conseguiram influenciar os tomadores de decisão em relação às prioridades do subsistema. O Instituto Pensar Agropecuária reúne diversas associações de produtores e de criadores, federações de agricultura e de pecuária, a CNA, entre outras instituições ligadas à agropecuária, e assim, juntos, conseguem influenciar os tomadores de decisão em relação às suas pautas, conforme relato do Entrevistado 12:

[...] a partir do momento do Código Florestal, você tem uma mudança no padrão desse debate, onde os ataques à questão ambiental começam a ser muito mais coordenados e estruturados, usando a força da bancada ruralista dentro do Congresso. É nesse momento que a bancada ruralista e o setor do agronegócio se organizam através do instituto que se chama IPA, que é o Instituto Pensar Agro, que é altamente financiado por empresas e, portanto, começa a fazer esse advocacy de interesses comerciais usando o aparato e o poder estatal para estabelecer esses interesses na forma de agenda legislativa.

Ainda nos *stakeholders* definitivos, algumas organizações, além de se comportarem como definidores de agenda, atuam como reguladores por terem influência financeira sobre o subsistema. Esse é o caso da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, MMA, Ibama, ICMBio, SFB e Mapa. Os Controladores são *stakeholders* que utilizam mecanismos de controle e de fiscalização sobre o governo (Gomes et al., 2010). O Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), o TCU e os Representantes do Ministério Público e juristas se comportam como controladores do subsistema.

Por fim, todos os *stakeholders* classificados como discricionários (representantes dos governos municipais e estaduais, ONGs, associações, conselhos, federações, universidades, institutos de

pesquisa, entidades de classe, entre outras instituições), por só possuir o atributo de legitimidade, comportam-se como colaboradores e/ou legitimadores. Os legitimadores são os cidadãos ou os grupos da sociedade civil que influenciam e legitimam as decisões do governo (Gomes et al., 2010). A grande maioria dos *stakeholders* que atuam como legitimadores também foram classificados como colaboradores, pois ajudam na implementação e na prestação de serviços relacionados à política de biodiversidade e florestas. Isso se deve à característica do subsistema analisado em outras áreas, como saúde e educação. A maioria dos *stakeholders* que se comportam como legitimadores (alunos e pacientes e suas respectivas associações) não atuam diretamente na implementação da política pública, papel dos *stakeholders* colaboradores. No entanto, na política de biodiversidade e florestas, o pequeno agricultor que legitima a política também atua na sua implementação.

Os *stakeholders* classificados, de acordo com o modelo de Mitchell et al. (1997), em definitivos, em dominantes e em dependentes são os mais importantes, têm mais influência no subsistema e se comportam majoritariamente como definidores de agenda, reguladores e controladores, conforme tipologia de Gomes et al. (2010).

4.2. Coalizões de defesa

A seguir, são apresentadas as crenças e os *stakeholders* que compõem cada coalizão por fase do estudo. As fases foram estabelecidas de acordo com as mudanças no chefe do Poder Executivo Federal.

4.2.1. *Tecnocratas esclarecidos*

Os tecnocratas esclarecidos estiveram presentes nos processos decisórios da agenda verde no Congresso Nacional nas três fases do estudo e apresentam o seguinte conjunto de crenças (Araújo, 2013): biocentrismo ou ecocentrismo; foco na equidade intergeracional; foco na preservação dos recursos naturais; priorização do conhecimento técnico-científico; defesa de um Estado forte na proteção ambiental; priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente; defesa de políticas públicas orientadas pelo deontologismo; centralização das decisões governamentais importantes na União; valorização dos instrumentos regulatórios de política ambiental; pouca consideração do papel do setor privado na solução dos problemas ambientais; reforço da fiscalização para prevenção e controle do desmatamento; cumprimento das obrigações sociais e ambientais como elemento constitutivo do direito de propriedade; priorização das Unidades de Conservação de Proteção Integral; e posição omissa em relação aos direitos das populações tradicionais.

Na primeira fase, que engloba o governo de Dilma Rousseff (2012-2016), a coalizão dos tecnocratas esclarecidos era composta por sete *stakeholders*: três são classificados como definitivos; um dominante; um dependente; e dois discricionários (Quadro 5). Assim, mais da metade da coalizão tem *stakeholders* com poder no subsistema. No entanto, ao analisar o comportamento destes, nota-se que apenas o Ibama e o Mapa são classificados como definidores de agenda e reguladores. Portanto, ao analisar apenas os atributos dos *stakeholders* que compõem a coalizão, pode-se ter a sensação de que essa é uma coalizão dominante no subsistema nesse período. No entanto, o comportamento dos *stakeholders* apresenta outro cenário. A coalizão tem *stakeholders* importantes no subsistema, mas que não têm influência suficiente para ser a coalizão dominante.

QUADRO 5 **STAKEHOLDERS DA COALIZÃO TECNOCRATA ESCLARECIDOS POR FASE**

Fase	Stakeholders	Classificação dos <i>stakeholders</i>
Fase 1 – Dilma (2012 – 05/2016)	Acadêmicos e organizações de pesquisa	Discrecionário; Colaborador.
	Embrapa*	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
	IBAMA	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	IMAZON	Discrecionário; Colaborador.
	MAPA	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	MDIC	Dominante; Colaborador.
	Ministério Público	Definitivo; Controlador.
Fase 2 – Temer (05/2016 – 2018)	Embrapa*	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
	MCTI	Dominante; Colaborador.
	CNA*	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador.
Fase 3 – Bolsonaro (2019 – 2021)	Governos Estaduais	Discrecionário; Colaborador.
	Governos municipais	Discrecionário; Colaborador.
	IPAM	Discrecionário; Colaborador.
	MCTI	Dominante; Colaborador.
	OAB	Discrecionário; Colaborador.
	ONGs ambientalistas	Discrecionário; Colaborador e Legitimador.
	UFMG	Discrecionário; Colaborador.
	USP*	Discrecionário; Colaborador.

**Stakeholders* classificados em mais de uma coalizão no mesmo período

Fonte: Elaborado pelos autores.

No governo de Michel Temer (2016-2018), segunda fase do estudo, somente três organizações foram classificadas como tecnocratas esclarecidos: a Embrapa, a CNA e o MCTI. No entanto, a CNA, nessa fase, também defendeu crenças da coalizão desenvolvimentista moderna e a Embrapa, das coalizões desenvolvimentista tradicional e socioambientalista. A classificação em mais de uma coalizão demonstra uma posição ambígua dessas organizações em relação aos seus posicionamentos nas audiências analisadas. Esse é o único stakeholder dominante da coalizão nesse período, mas tem o comportamento de colaborador no subsistema. Assim, pode-se considerar que a fase 2 foi o momento de maior enfraquecimento dos tecnocratas esclarecidos, pelo menos nos debates no Congresso Nacional.

No governo de Jair Bolsonaro (2019-2021), terceira fase analisada da agenda verde nacional, a coalizão dos tecnocratas esclarecidos foi composta pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), pelo MCTI, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por ONGs ambientalistas e, também, representantes de governos estaduais e municipais. A Universidade de São Paulo (USP) foi classificada como tecnocrata esclarecida e socioambientalista. Na terceira fase, a coalizão tecnocrata teve o maior número de organizações representadas nas audiências do Congresso Nacional. No entanto, a maioria dos *stakeholders* da coalizão são discricionários e atuam como colaboradores. Portanto, ter mais integrantes defendendo as crenças da coalizão nas audiências não foi suficiente para a coalizão ter influência significativa no processo político da agenda verde.

Assim como no trabalho de Araújo (2013), a coalizão dos tecnocratas esclarecidos não teve domínio do subsistema em nenhuma das fases analisadas. Sendo que, nas fases 2 e 3, a coalizão teve menos influência no subsistema, principalmente por não ter *stakeholders* definitivos defendendo as suas crenças.

4.2.2. Socioambientalistas

Os socioambientalistas são representados pelo seguinte conjunto de crenças: ecocentrismo ou antropocentrismo moderado, foco na equidade intrageracional e intergeracional, conciliação entre uso sustentável e preservação, priorização do saber tradicional e aspectos culturais, intervenção do Estado, processos democráticos e participativos nas decisões estatais, defesa de políticas públicas orientadas pelo deontologismo, valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental, cautela em relação à participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, preocupação com as peculiaridades e os interesses regionais e locais, valorização do papel consultivo e deliberativo dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, defesa dos direitos das populações tradicionais, gerenciamento da presença humana em UCs e defesa da destinação de florestas públicas para populações tradicionais ou para comunidades locais (Araújo, 2013).

No governo de Dilma Rousseff (fase 1) a coalizão socioambientalista esteve mais presente nos debates políticos, com um grande número de organizações defendendo crenças dessa coalizão (Quadro 6). Representantes do poder executivo e do legislativo federal, de governos estaduais e municipais, da sociedade civil e da academia integraram a coalizão. Durante o período analisado, a fase 1 é o momento de maior força e influência da coalizão socioambientalista na agenda política, mesmo após a derrota em relação ao texto do Código Florestal de 2012 (Lei n.º 12.651/2012). Ao analisar os atributos e os comportamentos dos *stakeholders* que compõem a coalizão, verifica-se que representantes significativos do poder executivo (MMA, SFB, ICMBio) e do poder legislativo (parlamentares, com exceção dos ligados ao setor agropecuário) integram os socioambientalistas, conferindo destaque, no subsistema, para os propósitos dessa coalizão.

QUADRO 6 *STAKEHOLDERS DA COALIZÃO SOCIOAMBIENTALISTA POR FASE*

Fase	Stakeholders	Classificação dos <i>stakeholders</i>
Fase 1 – Dilma (2012 – 05/2016)	APIB	Discricionário; Colaborador e Legitimador.
	Entes públicos federais (outros)	Discricionário; Colaborador.
	Governos Estaduais	Discricionário; Colaborador.
	Governo de Mato Grosso	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
	Governos municipais	Discricionário; Colaborador.
	ICMBIO	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	ISA	Discricionário; Colaborador e Legitimador.
	MMA	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	OAB	Discricionário; Colaborador.
	ONGs (exceto ambientalistas)	Discricionário; Colaborador e Legitimador.
	ONGs ambientalistas	Discricionário; Colaborador e Legitimador.
	Parlamentares ambientalistas	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	Parlamentares (outros)	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	SFB	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	SOS Mata Atlântica	Discricionário; Colaborador e Legitimador.
Fase 2 – Temer (05/2016 – 2018)	UNB	Discricionário; Colaborador.
	Embrapa*	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
	Empresas privadas	Discricionário; Colaborador.
	Ministério Público	Definitivo; Controlador.
Fase 3 – Bolsonaro (2019 – 2021)	Parlamentares ambientalistas	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	Parlamentares (outros)	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	SOS Mata Atlântica	Discricionário; Colaborador e Legitimador.
	USP*	Discricionário; Colaborador.

**Stakeholders* classificados em mais de uma coalizão no mesmo período.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao fazer a análise apenas da classificação final das organizações nas suas respectivas coalizões, poderia-se afirmar que os socioambientalistas são a coalizão dominante na fase 1. No entanto, a análise das entrevistas evidenciou que o domínio do subsistema na fase 1 parece estar dividido entre os socioambientalistas e os desenvolvimentistas modernos, com perdas e ganhos para os dois lados no período. O entrevistado 8, representante do MMA na fase 1, ressalta a aproximação do governo

com os representantes do agronegócio, classificados como desenvolvimentistas modernos: “a gente se aproximou muito de uma parte do agronegócio, e esse setor é bem complicado, mas veio”. Nas fases 2 e 3, a representação dessa coalizão nas audiências no Congresso Nacional cai significativamente (Quadro 6).

Na fase 2, governo de Michel Temer, somente a Embrapa é classificada como socioambientalista. Porém, a organização defendeu crenças das coalizões desenvolvimentistas tradicionais e tecnocratas esclarecidos, ou seja, o posicionamento dos representantes da empresa no período não foi claro. Esse é o período de maior enfraquecimento da coalizão socioambientalista nas audiências do Congresso Nacional.

Na terceira fase, governo de Jair Bolsonaro, a coalizão volta a ter representação nos documentos analisados, mas com uma influência inferior a da primeira fase. Fizeram parte da coalizão socioambientalista representantes de empresas privadas, do Ministério Público Federal, juristas, parlamentares (exceto os ligados ao agronegócio), a organização SOS Mata Atlântica e a USP. A USP também foi classificada como tecnocrata esclarecida na fase 3. A coalizão possui representantes do Ministério Público e alguns parlamentares como *stakeholders* definitivos, mas sem nenhum representante no poder executivo federal, o que enfraquece a coalizão nesse período.

O Ministério Público, os parlamentares ambientalistas, o Instituto Socioambiental (ISA) e a USP foram classificados como socioambientalistas no estudo de Araújo (2013). Essas organizações têm mantido um alinhamento ao longo do tempo em relação a suas crenças e a seus posicionamentos dentro do Congresso Nacional. Segundo Jenkins-Smith e Sabatier (1993), esse alinhamento garante credibilidade para as organizações no processo político.

4.2.3. Desenvolvimentistas modernos

As principais crenças dos desenvolvimentistas modernos, defendidas por importantes *stakeholders* do subsistema, incluem: antropocentrismo moderado, preocupação com a equidade intrageracional, uso sustentável dos recursos naturais, priorização do conhecimento técnico-científico, priorização dos mecanismos de mercado em relação à intervenção do Estado, defesa de decisões governamentais conjuntas com grupos selecionados da sociedade civil, perspectiva pragmática sobre o valor das políticas públicas, descentralização ponderada das decisões governamentais, valorização enfática dos instrumentos econômicos, ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, controle do desmatamento através do fomento a atividades ambientalmente sustentáveis, priorização das Ucs de Uso Sustentável, postura ambígua em relação aos direitos das populações tradicionais, pouca consideração do papel dos órgãos colegiados e concessões florestais à iniciativa privada (Araújo, 2013).

Na fase 1, a coalizão dos desenvolvimentistas modernos era composta por representantes do setor agropecuário (associações de produtores e criadores, federações de agricultura e pecuária, Instituto Pensar Agropecuária, entre outros), o Ipam, o MCTI, os parlamentares do setor agropecuário, o *The Nature Conservancy* (TNC) e os técnicos e especialistas que não declararam vínculo com nenhuma organização (Quadro 7). Os parlamentares ligados ao setor agropecuário são os únicos *stakeholders* definitivos da coalizão desenvolvimentista moderna na fase 1. No entanto, possuem muita força política dentro do Congresso Nacional e atuam como definidores de agenda, como reguladores e como controladores no subsistema, conforme exposto no trecho a seguir: “[...] depois de 2012, houve uma organização maior de ataques, um modo organizado de ataques muito fortes à legislação ambiental,

partindo do Congresso e da bancada ruralista. O Código Florestal foi realmente uma mudança de cenário para tudo isso” (Entrevistado 12).

Na primeira fase, o domínio do subsistema, conforme relatado anteriormente, parece estar dividido entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos. Na fase 2, no governo de Michel Temer, os *stakeholders* da coalização desenvolvimentista moderna dominam o debate no Congresso Nacional. O Mapa, o SFB, a CNA e os representantes do setor agropecuário são *stakeholders* definitivos e dependentes que têm influência significativa no subsistema e integraram a coalizão nesse período. Na fase 3, a coalizão se fortalece mais ainda com a adição de outros *stakeholders* definitivos, como o MMA, o ICMBio e os parlamentares ligados ao setor agropecuário. O governo Bolsonaro é a fase de maior domínio da coalizão desenvolvimentista moderna no subsistema. No entanto, conforme é discutido na próxima seção, as organizações que integram a coalizão desenvolvimentista moderna apresentam um discurso coerente com as crenças dessa coalizão, mas seus atos estão mais alinhados com as crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional. Assim, a coalizão que domina o subsistema na terceira fase parece ser a desenvolvimentista tradicional com uma narrativa desenvolvimentista moderna.

QUADRO 7 *STAKEHOLDERS* DA COALIZÃO DESENVOLVIMENTISTA MODERNA POR FASE

Fase	<i>Stakeholders</i>	Classificação dos <i>stakeholders</i>
Fase 1 – Dilma (2012 – 05/2016)	Setor agropecuário	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador.
	IPAM	Discrecionário; Colaborador.
	MCTI	Dominante; Colaborador.
	Parlamentares do setor agropecuário	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	Técnicos e especialistas	Discrecionário; Colaborador.
	<i>The Nature Conservancy</i> – TNC	Discrecionário; Colaborador e Legitimador.
Fase 2 – Temer (05/2016 – 2018)	Setor agropecuário	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador.
	CNA*	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador.
	MAPA	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	OAB*	Discrecionário; Colaborador.
	SFB	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	UFMG	Discrecionário; Colaborador.
	UNB	Discrecionário; Colaborador.

(*Continua*)

Fase	<i>Stakeholders</i>	Classificação dos <i>stakeholders</i>
Fase 3 – Bolsonaro (2019 – 2021)	Acadêmicos e organizações de pesquisa	Discrecionário; Colaborador.
	Setor agropecuário	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador.
	CNA	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador.
	Embrapa	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
	Entes públicos federais (outros)	Discrecionário; Colaborador.
	ICMBIO	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	MAPA	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	MMA	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	Parlamentares do setor agropecuário	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	UNB	Discrecionário; Colaborador.

**Stakeholders* classificados em mais de uma coalizão no mesmo período.

Fonte: Elaborado pelos autores.

4.2.4. Desenvolvimentistas tradicionais

As principais crenças dos desenvolvimentistas tradicionais são: visão antropocêntrica pura, baixa preocupação com equidade, visão utilitarista dos recursos naturais, desconsideração do conhecimento, priorização de decisões governamentais por uma elite dirigente, defesa da descentralização na política ambiental, defesa de um Estado com presença marcante no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico, oposição a instrumentos de política ambiental, ênfase na participação do setor privado, entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, pouca consideração pelo papel dos órgãos colegiados, desconsideração dos direitos das populações tradicionais e defesa da destinação de florestas públicas para produtores privados (Araújo, 2013).

Na primeira fase, a coalizão desenvolvimentista tradicional é formada pela CNA, pela Embrapa e por algumas empresas privadas que participaram das audiências no Congresso Nacional. Nenhum desses *stakeholders* é definitivo, ou seja, não têm o atributo de poder. No entanto, a CNA e a Embrapa atuam como definidores da agenda por terem forte influência sobre os tomadores de decisão. Na fase 2, os integrantes da coalizão são os representantes dos governos municipais, da OAB e da Embrapa, sendo que as duas últimas organizações são classificadas em mais de uma coalizão no mesmo período, o que demonstra uma ambiguidade em relação às suas crenças defendidas nas audiências analisadas.

QUADRO 8 *STAKEHOLDERS DA COALIZÃO DESENVOLVIMENTISTA TRADICIONAL POR FASE*

Fase	Stakeholders	Classificação dos <i>stakeholders</i>
Fase 1 – Dilma (2012 – 05/2016)	CNA	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador.
	Empresas privadas	Discricionário; Colaborador.
	Embrapa*	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
Fase 2 – Temer (05/2016 – 2018)	Governos municipais	Discricionário; Colaborador.
	OAB*	Discricionário; Colaborador.
	Embrapa*	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
Fase 3 – Bolsonaro (2019 – 2021)		

**Stakeholders* classificados em mais de uma coalizão no mesmo período.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Apesar de as crenças expressas durante as audiências no Congresso Nacional na terceira fase da pesquisa indicarem que não há organizações na coalizão desenvolvimentista tradicional, as falas de representantes de outras coalizões indicam que os representantes do governo federal atuam conforme as crenças dessa coalizão. “[...] temos neste momento no país um governo *que é antiambiental*. Nós temos uma peça legislativa que tenta trazer alguma garantia para as florestas – não são todas, não são suficientes –, e nós temos um governo jogando do lado contrário” (Astrini, pelo Greenpeace, na audiência pública de 21 maio 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados, grifo nosso). “Eu noto que agora entramos num outro cenário, em que a coisa torna-se mais sombria ainda. [...] Hoje, notamos que não dá para identificar nem o desenvolvimentismo nem os interesses do agronegócio, e sim um *ódio ao meio ambiente*” (Figueiredo, pelo MPF, na audiência pública de 04 jul. 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados, grifo nosso).

Ao analisar as crenças dos *stakeholders* em documentos públicos, os próprios autores do ACF levantam a seguinte questão: “Como o pesquisador sabe se os oradores estão expressando suas verdadeiras opiniões?” (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993, p. 243). Segundo Jenkins-Smith e Sabatier (1993), os atores tendem a manter consistência em suas crenças para não perder credibilidade no subsistema. Essa afirmação seria válida apenas para representantes e organizações que desejam ter credibilidade no subsistema político. Os *stakeholders* que compõem a coalizão desenvolvimentista tradicional parecem não se importar com esse fator. Capelari et al. (2020) alerta para a redução da legitimidade da coalizão no subsistema da agenda verde e perante as demais coalizões. Assim, não é que a coalizão desenvolvimentista tradicional não exista mais, muito pelo contrário. As falas nas audiências, os apelos e as denúncias provam que ela está mais forte do que nunca no processo político, mas com um discurso que reflete crenças mais amenas e que acabam se encaixando na coalizão dos desenvolvimentistas modernos. As ações dessa coalizão (Quadro 9), por sua vez, demonstram um

posicionamento desenvolvimentista tradicional, conforme outros pesquisadores já identificaram (Capelari et al., 2020) e representantes de outras coalizões apontam.

QUADRO 9 COMPARATIVO DAS AÇÕES E CRENÇAS DA COALIZÃO DESENVOLVIMENTISTA TRADICIONAL

Crença da coalizão desenvolvimentista tradicional	Ações realizadas
Priorização de decisões governamentais por uma elite dirigente	- Redução de 96 para 23 do número de conselheiros do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), prejudicando a representação de ONGs e de estados.
Pouca consideração pelo papel dos órgãos colegiados	
Desconsideração do conhecimento	- Desconfiança e descrédito de programas de instituições de pesquisa ambiental, como os sistemas de monitoramento de florestas do Inpe, pelo presidente. Exoneração do diretor do Inpe em 2019 após embate com Bolsonaro sobre o desmatamento.
Entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas	- Extinção do PPCDAm, o Plano de Controle do Desmatamento da Amazônia, que existia desde 2004; - Extinção do Comitê Orientador e do Comitê Técnico do Fundo Amazônia, agravando crise diplomática com os doadores. A falta das estruturas de governança do Fundo Amazônia colocou em risco sua continuidade e gerou uma série de consequências para as políticas ambientais.
Defesa de um Estado com presença marcante no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico	- Projeto de Lei do Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ) e do Senador Marcio Bittar (MDB/AC) revoga, no Código Florestal, as áreas de reserva legal, a fim de possibilitar a exploração econômica dessas áreas; - Carta aberta da Associação Nacional de Servidores da Carreira de Meio Ambiente (Ascema Nacional) à sociedade contra as sucessivas afirmações negativas do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, contra o trabalho dos servidores do ICMBio.
Oposição aos instrumentos de política ambiental	- Edição da Medida Provisória (MPV) n.º 867, de 2018. O objetivo inicial era adiar o prazo para regularização de propriedades rurais fora das normas do Código Florestal Brasileiro de 2012, mas a MPV ganhou 35 emendas e poderia impedir a recuperação de áreas já desmatadas e anistiar proprietários que não se adaptaram às exigências do Código.
Visão utilitarista dos recursos naturais	- Transferência do SFB do MMA para o Mapa.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Este cenário, de um governo contrário ao meio ambiente (na terceira fase do estudo), levou organizações que integram coalizões que historicamente atuam em frentes opostas no processo político a cooperarem na busca de impedir os retrocessos do governo. Um exemplo claro dessa mobilização foi em relação à Medida Provisória 867/2018, que alterava a Lei n.º 12.651/2012 (Código Florestal). Durante as audiências que debatiam especificamente o tema, ou que ocorreram próximas ao período de votação da medida no Congresso Nacional, representantes da CNA se posicionaram contrários à medida juntamente com ONGs ambientalistas, como o Greenpeace, após as alterações que a MPV sofreu no processo legislativo. O trecho a seguir demonstra esse posicionamento: “Ao final dessa audiência, *eu vou estar sentado ao lado do Greenpeace* – espero que não mandem fotos para a minha Chefia, mas acho que hoje nós estamos numa conversa de bastante convergência” (Brito, pela CNA, na audiência pública de 21 maio 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados, grifo nosso).

A aprovação do Código Florestal de 2012, que aumentou o uso produtivo de áreas protegidas e concedeu anistia aos produtores que desmataram até julho de 2008, é creditada ao poder econômico e político que o agronegócio tem no país e à atuação tímida e descoordenada das ONGs ambientalistas durante a tramitação legislativa. Assim, o Código Florestal de 2012 é considerado uma grande vitória da coalizão desenvolvimentista tradicional, mediante à posição contrária dos socioambientalistas e dos tecnocratas (Araújo, 2013; Capelari et al., 2020). No entanto, em 2019, as coalizões que lutaram contra o código estavam defendendo essa mesma lei diante das atuais propostas do governo para modificá-lo, conforme relatos a seguir: “Nós já perdemos muito com o Código de 2012. Até brincava aqui com o colega Gabriel que *nunca pensei que eu fosse defender o Código de 2012*. Estou defendendo o Código de 2012” (Graça, pelo MPF, na audiência pública de 22 mai. 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados, grifo nosso).

A atuação conjunta dos socioambientalistas, dos tecnocratas esclarecidos e até dos membros da coalizão desenvolvimentista moderna contra a Medida Provisória 867/2018 e a favor da manutenção do Código Florestal vigente teve resultados. A MPV foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas caducou no Senado Federal, ou seja, não foi votada no prazo estabelecido e perdeu sua eficácia (Medida Provisória n.º 867, de 2018, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi identificar os tipos de *stakeholders* que atuaram em coalizões de defesa no subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021. Para alcançar o objetivo proposto, primeiramente, foram identificados e classificados os *stakeholders* que atuaram no subsistema no período. Foram identificados 300 *stakeholders* individuais, representando 143 organizações (*stakeholders* coletivos ou organizacionais). A maioria dos identificados são discricionários, possuem somente o atributo da legitimidade e se comportam como colaboradores e como legitimadores. Os mais influentes do subsistema são os definitivos que atuam como definidores de agenda, como reguladores e/ou como controladores. Esses *stakeholders* foram disputados pelas coalizões, pois possuem autoridade legal e formal para a tomada de decisão política.

Na sequência, foram caracterizadas as coalizões de defesa que atuaram na agenda verde e seus respectivos sistemas de crenças. As quatro coalizões identificadas por Araújo (2013) continuam atuantes no subsistema, no entanto com membros e influências variados de acordo com as mudanças no poder executivo federal (fases do estudo). Os tecnocratas esclarecidos tiveram mais influência na fase 1 (governo Dilma), pois tinham *stakeholders* definitivos apoiando suas crenças. No entanto, em

nenhum período chegaram a ser a coalizão dominante do subsistema. Os socioambientalistas estiveram mais presentes nos debates políticos e com *stakeholders* mais significativos na fase 1. Nessa fase, o domínio do subsistema parece estar dividido entre os socioambientalistas e os desenvolvimentistas modernos. Na fase 2, os socioambientalistas praticamente não participam das audiências no Congresso Nacional.

A coalizão desenvolvimentista moderna mantém *stakeholders* relevantes nas três fases do estudo, muitos ligados ao setor produtivo, como os representantes do setor agropecuário, os parlamentares da bancada ruralista, o Mapa, a Embrapa e o CNA. Na fase 1, a coalizão divide o domínio do subsistema com os socioambientalistas. Na fase 2, no governo de Michel Temer, os *stakeholders* da coalização desenvolvimentista moderna dominam o debate no Congresso Nacional. A fase 3 é a de maior domínio da coalizão desenvolvimentista moderna no subsistema.

Os *stakeholders* da coalizão desenvolvimentista tradicional atuam a favor das suas crenças, mas apresentam um discurso alinhado com as crenças da coalizão desenvolvimentista moderna. As crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional são as mais contrárias à defesa ambiental. Nos debates no Congresso Nacional, poucos atores expressaram discursos defendendo essas crenças; até mesmo o ministro Ricardo Salles foi classificado como desenvolvimentista moderno devido ao seu discurso. Assim, foi necessário ir além da análise das falas desses atores nas audiências e analisar as suas ações. Dessa forma, verificou-se que a coalizão desenvolvimentista tradicional tem, na fase 3, o domínio do subsistema, apesar do seu discurso no Congresso Nacional ser de desenvolvimentista moderno. Houve um movimento de apoio das coalizões na fase 3, juntando-se para atuar contra a coalizão dominante no subsistema, a desenvolvimentista tradicional.

Os resultados do estudo ajudam a compreender as dinâmicas de poder e influência no subsistema da agenda verde no Brasil. As coalizões de defesa competiram e colaboraram com diferentes *stakeholders*, e a capacidade de mobilizar esses atores influenciou diretamente o domínio das coalizões no subsistema. Ao ser a coalizão dominante no subsistema, é mais provável que as crenças dessas coalizões se reflitam na formulação e implementação de políticas públicas. Assim, a reorganização desses *stakeholders* ao longo dos governos alterou o equilíbrio de poder entre as coalizões, impactando o subsistema.

Além disso, a classificação e o mapeamento dos *stakeholders* permitiu verificar empiricamente como esses atores desempenham papéis distintos dentro das coalizões. Dessa forma, o estudo oferece uma nova perspectiva sobre a governança ambiental, demonstrando que a dinâmica das coalizões é fortemente influenciada pelos *stakeholders* que as compõem.

As principais limitações do estudo foram: a falta de algumas notas taquigráficas para análise, principalmente da fase 3; a dificuldade para entrevistar membros de todas as coalizões do subsistema – só foi possível entrevistar dois integrantes da coalizão desenvolvimentista tradicional; os demais recusaram, ou não responderam ao convite –; e a incoerência entre os discursos proferidos nas audiências e as ações de alguns *stakeholders* do subsistema.

Para pesquisas futuras, sugere-se que os estudiosos investiguem como as narrativas dos *stakeholders* no Congresso Nacional atuam como estratégias para influenciarem o processo político. A pesquisa realizada pode ser aplicada em outros subsistemas políticos, inclusive nos relacionados ao meio ambiente, como a agenda marrom e a agenda azul. O aprofundamento do estudo dos recursos políticos mobilizados pelas coalizões e seus *stakeholders* é um campo de pesquisa que precisa ser explorado. Ademais, outros subtemas podem ser analisados dentro da agenda verde com um novo código documental que inclua novas crenças.

REFERÊNCIAS

- Araújo, S. M. V. G. (2007). *Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas* [Dissertação de mestrado]. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Araújo, S. M. V. G. (2013). *Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom* [Tese de doutorado]. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Babon, A., McIntyre, D., Gowae, G. Y., Gallemore, C., Carmenta, R., Gregorio, M. Di, & Brockhaus, M. (2014). Advocacy coalitions, REDD+, and forest governance in Papua New Guinea: how likely is transformational change? *Ecology and Society*, 19(3). <https://doi.org/10.5751/ES-06486-190316>
- Bailey, S., Morris, D., & Dunning, K. (2023). Biodiversity conservation, advocacy coalitions, and science-focused disputes: the case of Caymanian coral reef conservation and the proposed port expansion project. *Frontiers in Marine Science*, 10. <https://doi.org/10.3389/fmars.2023.1204139>
- Bardin, L. (1977). *Análise do Conteúdo*. Edições 70.
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., Calmon, P. C. D. P., & Borinelli, B. (2020). Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1691–1710. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190445>
- Figuerola, L., & Mohle, E. (2024). Influencia política de las coaliciones. Análisis de la sanción de políticas ambientales en Argentina (2004-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33. <https://doi.org/10.26851/RUCP.33.8>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Pitman.
- Gomes, R. C., & Gomes, L. O. M. (2007). Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(1), 75–95. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552007000100005>
- Gomes, R. C., Liddle, J., & Gomes, L. O. M. (2010). A five-sided model of stakeholder influence: A cross-national analysis of decision making in local government. *Public Management Review*, 12(5), 701–724. <https://doi.org/10.1080/14719031003633979>
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Orgs.). *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 135–171). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-5>
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1993). Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach* (pp. 237–256). Westview Press.
- Medida Provisória nº 867, de 2018 (2018). Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão do prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental. *Programa de Regularização Ambiental (PRA)*. Congresso Nacional. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135060>
- Menezes, D. C., Vieira, D. M., & Oliveira, J. E. (2022). Teoria dos stakeholders: sua evolução e agenda de pesquisa. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 21(1). <https://doi.org/10.5585/riae.v21i1.18882>
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853–886. <https://doi.org/10.5465/AMR.1997.9711022105>
- Nohrstedt, D. (2011). Shifting resources and venues producing policy change in contested subsystems: A case study of Swedish signals intelligence policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 461–484. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00417.x>
- Nohrstedt, D., & Heinmiller, T. (2024). Advocacy coalitions as political organizations. *Policy and Society*, 43(3). <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae005>
- Oliveira, J. E., Streit, J. A. C., Vieira, D. M., & Guarnieri, P. (2021). Políticas públicas ambientais: produção científica em periódicos nacionais da área de administração entre 2013 e 2017. *Gestão & Regionalidade*, 37(110), 22–40. <https://doi.org/https://doi.org/10.13037/gr.vol37n110.6487>

- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 45(S1), S13–S46. <https://doi.org/10.1111/psj.12197>
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129–168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (p. 304). Westview Press. <https://doi.org/10.2307/3551961>
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 117–166). Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Routledge.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5(2), 61–75. <https://doi.org/10.2307/4165008>
- Siddiki, S., & Goel, S. (2015). A stakeholder analysis of U. S. marine aquaculture partnerships. *Marine Policy*, 57, 93–102. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.03.006>
- Van den Bulck, H. (2019). Analyzing Policy-Making I: Stakeholder and Advocacy Coalition Framework Analysis. In H. Van den Bulck, M. Puppis, K. Donders, & L. Van Audenhove (Orgs.). *The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research* (pp. 451–470). Palgrave Macmillan.
- Vieira, D. M. (2021). Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Atuação de Stakeholders e Coalizões de Defesa no Caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. *Organizações & Sociedade*, 28(97), 398–421. <https://doi.org/10.1590/1984-92302021v28n9707pt>
- Weible, C. M. (2006). An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 95–117. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj015>

Jessica Eloísa de Oliveira

Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: jessicaeloisa1@gmail.com

Diego Mota Vieira

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB); Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: diego1mv@yahoo.com.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Jessica Eloísa de Oliveira: Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Igual).

Diego Mota Vieira: Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Suporte); Escrita - revisão e edição (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi disponibilizado no Repositório Institucional da UnB e pode ser acessado em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/46240>

AGRADECIMENTOS

A autora Jessica Eloísa de Oliveira agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) pelo apoio por meio de bolsa de doutorado (Código de Financiamento 001).