

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

KAMILLA ALVES RODRIGUES FERREIRA

**Categorização Dos *Stakeholders* Do Município De São José Dos Campos Na  
Visão Dos Secretários Municipais**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2014

KAMILLA ALVES RODRIGUES FERREIRA

**CATEGORIZAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* DO MUNICÍPIO DE SÃO  
JOSÉ DOS CAMPOS NA VISÃO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” - Orientador: Prof. Thiago Cavalcante Nascimento.

CURITIBA - PR

2014

Àquele que é o nosso céu na terra e a nossa vida no céu.

## RESUMO

Ferreira, Kamilla A. R. 2005. 117 f. CATEGORIZAÇÃO DOS STAKEHOLDERS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS NA VISÃO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal), Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2014.

As organizações não são autossuficientes, assim a sua sobrevivência depende de sua capacidade de adquirir, no ambiente onde estão inseridas, os recursos necessários e mantê-los. Compreender quem são esses atores e qual o grau de influência que exercem ou podem vir a exercer, torna-se essencial a toda organização que busca potencializar os bons resultados de suas parcerias e atividades. Buscando contribuir para esse estudo, o presente trabalho deseja investigar quem eram os *stakeholders* que influenciam o desenvolvimento das atividades das secretarias municipais. Foram entrevistados três secretários e, a partir dos dados coletados, pode-se proceder à categorização dos atores mediante a tipologia de Mitchel, Agle e Wood. Os resultados apontaram que os atores principais são o Federal, Governo Municipal/Prefeito e Cidadão. Esses atores exigem atenção imediata por parte das secretarias de forma a monitorar demandas e ações propostas.

**Palavras-chave:** *stakeholders*; gestão municipal; categorização;

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Classificações dos <i>Stakeholders</i> .....	11
Quadro 2: Categorização de Mitchell, Agle e Woods.....	14
Quadro 3: Classificação dos atores por Atributos.....	20
Quadro 4: Categorização por Grupos.....	21
Quadro 5: Categorização por Grupos. Grupo <b>Latente</b> .....	21
Quadro 6: Categorização por Grupos. Grupo <i>Expectant</i> .....	25
Quadro 7: Categorização por Grupos. Grupo <b>Definitivo</b> .....	27

## SUMÁRIO

RESUMO .....	4
LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	5
SUMÁRIO.....	6
1. INTRODUÇÃO.....	7
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	10
3. METODOLOGIA.....	18
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO .....	20
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	32
6. REFERÊNCIAS .....	34
APÊNDICE 1 .....	36
APÊNDICE 2 .....	37
APÊNDICE 3 .....	38
APÊNDICE 4 .....	42
APÊNDICE 5 .....	47

## 1. INTRODUÇÃO

O que garante a uma organização a sua sustentabilidade é “sua capacidade de gerar riqueza, de forma continuada, considerando quatro fatores: social, intelectual, ambiental e financeiro”, afirmam Paiva e Manfredini (2010, p.2), citando Svendsen. As organizações não são autossuficientes, assim a sua sobrevivência depende de sua capacidade de adquirir, no ambiente onde estão inseridas, os recursos necessários e mantê-los (PFEFFER. SALANCIK, 2003).

Devido, então, à necessidade de estabelecer relações com o ambiente onde atuam, as organizações são reconhecidas como sistemas abertos (SCOTT, 1998). Por serem sistemas abertos estão condicionadas a receberem influências dos mais diversos atores, aqui chamados de *stakeholders*.

Compreender quem são esses atores e qual o grau de influência que exercem ou podem vir a exercer, torna-se essencial a toda organização que busca potencializar os bons resultados de suas parcerias e atividades. Ainda, é importante monitorar tais atores, pois, podem apresentar demandas que impactem negativamente na organização.

### 1.1 Tema

*Stakeholders*, segundo Freeman (1984), são todas as pessoas, grupos ou outras organizações quem têm poder para influenciar ou que, em virtude de proximidade ou de interesse, podem ser influenciados por uma organização.

Sendo os *stakeholders* capazes de influenciar o desempenho de uma organização, faz-se necessária a identificação de quem são esses atores, e como ocorre essa influência, pois ao realizar isto, a organização pode formular estratégias para alavancar influências positivas e minimizar influências negativas.

Além da teoria dos *stakeholders*, estas relações, seus fatores e suas implicações têm sido estudados também pelas teorias da Dependência de Recursos e Institucional as quais assumem que o comportamento das organizações é influenciado significativamente pelas pressões externas exercidas pelos *stakeholders* das organizações (OLIVER, 1991; GREENING; GRAY, 1994).

## **1.2 Problema**

Como em todo sistema, a administração pública influencia e sofre influência de diversos atores que têm a capacidade de interferir em seus resultados. No entanto, enquanto nas organizações privadas os ganhos ou perdas entre a firma e os *stakeholders* podem ser, na maior parte das vezes, mensurados monetariamente, no setor público essa influência e o controle que os atores exercem sobre os recursos podem impactar também na qualidade de vida dos cidadãos atendidos pelo Poder Público.

Gomes *et al.* (2009) citam que o desempenho de uma organização pública está associado à influência que ela recebe do seu ambiente e qual importância dos recursos intercambiados entre a organização e os atores no ambiente. Assim, de forma a melhor gerir esses atores e essas influências, torna-se necessário um modelo que possibilite compreender a complexidade desses e que busque a sua integração (DELGADO, 2011). Entre diversos autores, a Teoria dos *Stakeholders* tem sido estudada como forma de proporcionar uma visão completa da realidade que envolve as organizações públicas.

Dentro do contexto público, as influências dos *stakeholders* podem ser melhor visualizadas no ambiente municipal, pois, por serem de menor proporção, tem-se a maior possibilidade de mapear os atores e suas influências.

Diante da importância que os atores e sua influência têm no desempenho e desenvolvimento das atividades das organizações públicas, esse trabalho deseja categorizar, segundo a tipologia de Mitchell, Agle e Woods (1997), os atores que compõem o rol de *stakeholders* do Município de São José dos Campos na visão dos secretários municipais.

## **1.3 Justificativa**

Apesar da capacidade que esses atores têm para influenciar positiva ou negativamente o desenvolvimento e desempenho do Poder Público, existem poucos estudos voltados para esse tema, como relatam Gomes (2006) e Bryson (2004).

Esse trabalho deseja, então, contribuir para compreender quais atores influenciam a Administração Pública do Município de São José dos Campos/SP. Para isso, se propõe a categorizar os *stakeholders* do município de São José dos Campos na visão de seus secretários municipais. Com isso pretende proporcionar ao município a possibilidade de valorizar seus *stakeholders* positivos e minimizar a influência daqueles considerados negativos.

Serão alvos de investigação deste trabalho os secretários municipais, pois, além das funções importantes desenvolvidas pelas Secretarias Municipais, os secretários, ao longo do desenvolvimento de seus trabalhos, têm que lidar com muitos atores os quais possuem diferentes aspirações e influências.

Com esse trabalho pretende-se também contribuir para o referencial teórico existente hoje no Brasil a respeito da teoria dos *stakeholders*, em especial sua interação com a Administração Municipal.

#### **1.4 Objetivos**

O objetivo geral desse trabalho é categorizar os *stakeholders* do município de São José dos Campos a partir dos atributos de poder, legitimidade e urgência, na visão dos secretários municipais.

Para contribuir para o alcance desse objetivo propõe-se trabalhar os seguintes objetivos específicos:

1 – Identificar os atores que, na visão dos Secretários Municipais de São José dos Campos, possuem os atributos de poder, legitimidade e urgência;

2 – Categorizar os *stakeholders* segundo a tipologia de Mitchell, Agle e Woods (1997).

#### **1.5 Metodologia**

O presente trabalho se classifica como pesquisa aplicada, quanto a sua natureza; descritivo, quanto aos seus objetivos e de campo e estudo de caso, quanto aos seus procedimentos (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Após levantamento do referencial para embasamento teórico, foi elaborado um roteiro de entrevista semi estruturado a ser aplicado aos Secretários Municipais de São José dos Campos.

O tratamento dos dados nesta pesquisa é de natureza qualitativa, pois, por meio de análise de conteúdo das entrevistas, pretende-se categorizar os atores do município descritos pelos secretários, segundo a tipologia de Mitchell, Agle e Woods (1997).

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A Teoria dos Stakeholders

Segundo Bryson (2004), nos últimos anos, a palavra *stakeholder* assumiu um lugar de destaque na teoria e na prática do gerenciamento das organizações públicas e sem fins lucrativos. Mais especificamente, foi com a publicação da obra *Strategic Management: a stakeholders approach*<sup>1</sup> em 1984, por Freeman, que a teoria dos *stakeholders* passou a ser discutida e ganhar espaço na elaboração das estratégias das organizações. O termo visa referir-se às pessoas, grupos ou outras organizações quem têm poder para influenciar ou que, em virtude de proximidade ou de interesse, podem ser influenciados por uma organização (FREEMAN, 1984).

Carroll (2004, citado por DELGADO, 2011) define *stakeholders* como grupos ou indivíduos com os quais existe interação ou dependência mútua em relação à determinada organização, ou ainda qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado pelas ações, decisões, políticas, práticas ou objetivos de uma organização.

Delgado (2011, p.25) cita ainda que para Donaldson e Preston o conceito mais adequado para *stakeholders* é “conjunto de grupos que possuem interesses legítimos nas ações de uma determinada organização, podendo essa relação ser transitória ou permanente”.

Ao tratar da teoria dos *stakeholders*, os autores Mitchel, Agle e Wood (1997), afirmam que o comportamento estratégico das organizações é afetado pelos diversos grupos situados em seu ambiente, e que ao elaborar sua estratégia as organizações devem buscar satisfazer esses grupos da melhor forma.

A teoria dos *stakeholders* alega que as estratégias de uma organização são condicionadas por inúmeros atores situados em seu ambiente interno e externo. Dessa forma, as ações dos *stakeholders* vão impactar direta ou indiretamente na escolha das estratégias utilizadas pela organização. Se as estratégias da empresa/*stakeholder* convergem, tanto o relacionamento quanto os resultados organizacionais serão favoráveis às duas. Gomes (2006) afirma que a teoria dos *stakeholders* contribui para identificar os públicos que necessitam de atenção na elaboração das estratégias da organização.

---

1 Gestão Estratégica: uma introdução ao *stakeholder* (tradução livre).

É necessário entender ainda que cada organização possui diferentes *stakeholders* e principalmente, que cada organização é influenciada por cada grupo de *stakeholders* de uma maneira diferente, dependendo da área de atuação ou da própria cultura organizacional (ROWLEY, 1997).

## 2.2 A Categorização dos Stakeholders

A fim de estudar melhor fenômeno da atuação dos *stakeholders* sobre as organizações, os estudiosos do tema classificaram tais atores de diversas formas. Delgado (2011) resume assim as principais linhas de classificação (Quadro 1):

<b>Autor</b>	<b>Classificação</b>
Freeman <i>et al.</i>	Primários e Secundários
Clarkson	Primários e Secundários
Frederick, Post e Davis	Voluntários e Involuntários
Hill e Jones	Internos e Externos
Svendsen e Wheeler	Diretos e Indiretos
Mitchell, Agle e Woods	Adormecido, Arbitrário, Reivindicador, Dominante, Perigoso, Dependente, Definitivo

Quadro 1: Classificações dos *Stakeholders*. Elaborada a partir de Delgado, 2011. Elaboração: Autor.

Os primários, identificados pelos autores Freeman e Clarkson (DELGADO, 2011), seriam aqueles grupos considerados fundamentais para sobrevivência da organização – consumidores, empregados, fornecedores; os secundários seriam a imprensa, o Governo, concorrentes, grupos de interesse especial (defesa dos direitos dos consumidores, defesa do meio ambiente).

Para classificar os *stakeholders* em voluntários e involuntários, há de se remeter à ideia de que a relação da empresa com determinado grupo está associada a certo risco e pode implicar em perda para o grupo (DELGADO, 2011). Assim, voluntários são os grupos que se arriscam, investindo qualquer recurso na empresa, e involuntários são aqueles que podem, em vista da atuação da organização, vir a sofrer alguma perda, mesmo sem ter investido recursos nela.

Já os *stakeholders* internos seriam, segundo Delgado (2011) afirma, aqueles grupos mais próximos da organização, que estão envolvidos no processo produtivo da empresa. Os externos seriam aqueles que têm interesse no processo produtivo, mas não atuam diretamente nele.

Os *stakeholders* diretos são aqueles que podem ser afetados ou afetar o lucro financeiro da organização. Os indiretos são aqueles expostos aos impactos da ação da empresa (SVENDSEN; WHEELER, 2002, citado por DELGADO, 2011).

Por fim, tem-se a classificação mais extensa proposta por Mitchell, Agle e Woods (1997). Os autores, baseados em três atributos específicos – poder, legitimidade e urgência –, classificam os *stakeholders* de acordo com a identificação de um, dois ou três desses atributos nos atores. No próximo tópico serão melhores explanados os sete tipos identificados pelos autores assim como os atributos que os identificam.

### ***2.3 A tipologia de Mitchell, Agle e Woods***

Entre as categorizações descritas no tópico anterior, aquele que se apresenta mais rica em detalhes é a que foi proposta por Mitchell, Agle e Woods em seu trabalho “*Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts*”<sup>2</sup> publicado em 1997.

Esse trabalho categoriza os *stakeholders* a partir de três atributos e os classifica em sete tipos de atores. A partir da identificação dos atributos de poder, legitimidade e urgência, Mitchell, Agle e Woods (1997) classificam os *stakeholders* em: adormecido, arbitrário, reivindicador, dominante, perigoso, dependente e definitivo. Para iniciar a explicação dessa tipologia é cabível, primariamente, esclarecer o que significam poder, legitimidade e urgência.

#### ***i. Poder, Legitimidade e Urgência***

##### *Poder*

Poder é entendido como a capacidade de influenciar alguém a alcançar os resultados que se almeja, apesar da resistência deste. Mitchell, Agle e Woods (1997), citando Etzione, esclarecem que se pode categorizar o poder de acordo com o tipo de recurso utilizado para exercê-lo:

- poder coercitivo: baseia-se na força de recursos físicos, violência ou restrições;

---

2 “Rumo a Teoria da Identificação dos *Stakeholders* e da Saliência: definindo o princípio de quem e o que realmente conta” (tradução livre).

- poder utilitário: baseado nas dependências criadas pelos recursos materiais ou financeiros;

- poder normativo: baseia-se nos recursos simbólicos como aceitação, estima, prestígio.

O poder normativo também é descrito por alguns autores como aquele que se relaciona às leis e regulamentos aos quais a organização está sujeita e não pode controlar (GOMES, 2006; DOS SANTOS, 2006).

### Legitimidade

A legitimidade está associada à percepção ou suposição de que as ações de um ente são desejadas, justas e apropriadas para o sistema de normas, valores e definições socialmente construído onde este está inserido (MITCHELL;AGLE; WOODS, 1997; GOMES, 2006).

É um dos aspectos mais difíceis de avaliar, pois muitas vezes o ator tem interesse ou demanda na organização, mas esse interesse não é legal, nem moral (VIEIRA; COSTA; BOAVENTURA, 2011). Mitchell, Agle e Woods (1997) argumentam que o sistema social onde a legitimidade é alcançada é composto de diferentes níveis de análises. Essa definição, segundo os autores (p. 866), determina que “*a legitimidade é um bem social desejável, que é algo maior e mais compartilhado que uma simples percepção pessoal e que pode ser negociado e definido nos vários níveis da organização.*”.

### Urgência

Lemos *et al.*(2009, p. 6) definem urgência como “*ações de natureza imediata que impactam sobre a organização.*” Para Mitchell, Agle e Woods (1997) argumentam que urgência tem muitos significados, mas referente aos *stakeholders* é cabível entendê-la como resultado da percepção de tempo – é inaceitável o atraso no atendimento da demanda – e criticidade – qual a importância da demanda ou da relação existente. Para Gomes (2006), a urgência é determinada, então, quando a demanda do ator deve ser atendida em um espaço curto de tempo para evitar danos à organização, ao ator, ou ao relacionamento.

## ii. A categorização

A classificação proposta por Mitchell, Agle e Woods (1997) emerge das combinações existentes entre os três atributos acima descritos. Primeiramente, os autores dividem os *stakeholders* em três grandes grupos: latentes – possuidores de apenas um atributo; *expectant* – atores que possuem dois atributos; definitivos – são aqueles possuidores dos três atributos. Dentro de cada um desses grupos os *stakeholders* foram categorizados conforme Quadro 2 abaixo:

Grande Grupo	Grupo Específico	Atributo
Latente	Adormecido	Poder
	Discricionário/Arbitrário	Legitimidade
	Reclamante/Reivindicador	Urgência
<i>Expectant</i>	Dominante	Poder e Legitimidade
	Perigoso	Poder e Urgência
	Dependente	Urgência e Legitimidade
Definitivo	Definitivo	Poder, Urgência e Legitimidade

Quadro 2: Categorização de Mitchell, Agle e Woods. Elaborada pela autora, 2014

Nos próximos tópicos serão exploradas as características de cada tipo identificado por Mitchell e seus companheiros.

### Grupo Stakeholders Latentes

Os *stakeholders* latentes são aqueles que possuem apenas um dos três atributos identificados. Eles se dividem em: adormecido, discricionário/arbitrário e reclamante/reivindicador.

- Adormecido: o atributo a qual está ligado esse ator é o poder. Ele possui poder para impor às organizações sua vontade, mas por não possuir legitimidade e urgência em suas reclamações seu poder ficar adormecido (MITCHELL; AGLE; WOODS, 1997). Esse grupo de *stakeholders* só agirá se estiver ciente de seu poder e vontade para executá-lo (DELGADO, 2011). A atenção dos gestores deve monitorar esse *stakeholder*, pois ele pode alcançar um segundo atributo e sair do grupo de latentes.

- Discricionário/Arbitrário: esse *stakeholder* está associado ao atributo de legitimidade. No entanto, segundo Mitchell, Agle e Woods (1997) não possui poder para influenciar a organização nem reivindicações urgentes e, por isso, não exerce influência nas

decisões da organização. Os autores chamam a atenção para o fato de a maioria dos *stakeholders* nessa categoria estar associada a grupos beneficiários de responsabilidade social corporativa, tais como voluntários, organizações sem fins lucrativos.

- Reclamante/Reivindicador: o atributo desse tipo de *stakeholder* é a urgência. Ou seja, segundo Mitchell, Agle e Woods (1997), ele tem uma demanda/reclamação urgente, mas por não ter poder ou legitimidade, não se torna um perigo para organização. Sua urgência pode estar associada a tempo ou à criticidade da demanda (DELGADO, 2011) e da relação existente entre os envolvidos (MITCHELL; AGLE; WOODS, 1997). É um grupo considerado irritante para organização, sem, no entanto, oferecer riscos a esta.

#### Grupo Stakeholders Expectant

O segundo grupo de *stakeholders* é composto por aqueles que possuem uma combinação de dois atributos, e que possuem a possibilidade (a expectativa) de se tornarem *stakeholders* definitivos. Estão divididos em: dominante, perigoso e dependente.

- Dominante: são aqueles que possuem os atributos de poder e legitimidade. Segundo Mitchell, Agle e Woods (1997), esses atores são chamados dominantes, pois possuem reivindicações/atuções legítimas sobre a organização e capacidade de agir a respeito dessas reivindicações. Esse grupo apresenta mecanismos formais capazes de influenciar a estratégia e as decisões da organização (DOS SANTOS, 2006).

- Perigoso: esse grupo apresenta como atributos a urgência e o poder. Esses atores não possuem legitimidade para atuar na empresa, por isso, muitas vezes se utilizarão de força ou até mesmo violência para se fazerem ser ouvidos (DOS SANTOS, 2006; MITCHELL; AGLE; WOODS, 1997).

- Dependente: possuidores dos atributos urgência e legitimidade, esses *stakeholders* têm reivindicações legítimas e urgentes, mas não possuem poder para forçar suas vontades à empresa (MITCHELL; AGLE; WOODS, 1997). Para satisfazer suas reivindicações diante das organizações, esse ator busca apoio de outros *stakeholders*.

Segundo Mitchell, Agle e Woods (1997), qualquer ator *expectant* pode tornar-se um *stakeholder* definitivo, por isso essa categoria deve ser monitorada com cuidado.

### Grupo Stakeholder Definitivo

Ao adquirir um terceiro atributo, o ator chamado *expectant* se torna um *stakeholder* definitivo. Esse ator possui legitimidade e urgência nas suas reivindicações, assim como poder para impor sua vontade à organização. Possuir os atributos de poder e legitimidade, já quase configura um *stakeholder* como definitivo, segundo Lyra, Gomes e Jacovine (2009).

## **2.4 Os Stakeholders na Gestão Pública**

Sendo também as organizações públicas sistemas abertos passíveis de serem influenciadas por diversos agentes, o conhecimento dos *stakeholders* é capaz de auxiliar o entendimento da complexidade do ambiente onde as organizações estão inseridas (CAMARGOS, 2008).

Ainda segundo Camargos (2008), essa complexidade requer das organizações a capacidade de gerir diversos desafios relacionados às decisões estratégicas dos atores presentes em seu ambiente. Impõe-se, assim, às organizações a necessidade de estabelecer critérios para atendimentos desses atores.

No caso das organizações públicas, a influência exercida pelos *stakeholders* tem a capacidade de impactar tanto no alcance de metas e objetivos operacionais e estratégicos quanto na prestação de serviços aos cidadãos, quando se trata mais especificamente da Administração Pública.

Identificar e desenvolver relacionamentos positivos com os atores que influenciam o desempenho da Administração Pública torna-se vital para criação de riqueza e cooperação entre os envolvidos (CAMARGOS, 2008).

Vieira, Costa, Boaventura (2011) afirmam que as incertezas que estão presentes no ambiente, justificam a necessidade de compreender a participação e influência dos *stakeholders* nos diversos aspectos da Administração Pública. Em seu estudo, os autores ainda listam diversos casos onde a ação/participação dos *stakeholders* gerou mudanças nas decisões que seriam tomadas por diferentes governos. “A participação dos *stakeholders* deve ser

considerada o mais cedo possível e durante todo o processo, não podendo negligenciar seus pleitos ao longo desse processo” (p. 7).

Na literatura já estão identificados muitos dos atores interessados na Gestão Pública. Existem tanto aqueles que têm interesses diretos, como os usuários dos serviços prestados pela Administração (população), quanto àqueles interessados em criar relacionamentos para prestação de serviços (convênios).

Gomes *et al.* (2009) identificaram, por exemplo, como *stakeholders* presentes no ambiente da Administração Pública Municipal: o prefeito, a participação popular através de conselhos, os órgãos reguladores, os parceiros na prestação de serviços, entre outros. Rua (1998, citada por POLÍTICAS..., 2005) admite que entre os atores que podem influenciar as decisões referentes à Administração Pública encontram-se: a imprensa, as organizações não governamentais e empresas de grande porte, essas últimas devido às grandes movimentações comerciais e monetárias.

Ainda, Gomes (2006) cita os funcionários, os governos superiores (Federal e Estadual), os habitantes da região. Por habitantes, pode-se entender também usuários dos serviços, como apontam Stone, Semmens e Woodcock (2007). Para Rua (1998, *apud* POLÍTICAS..., 2005) pode-se citar também grupos de pressão – lobistas.

### 3. METODOLOGIA

Esse trabalho pretende investigar e categorizar os *stakeholders* presentes no ambiente da Administração Municipal de São José dos Campos, através da percepção de seus Secretários Municipais. O quadro de Secretarias Municipais é composto por 23 Secretarias. Foram entrevistados três secretários no intuito de investigar seu entendimento acerca dos atores que influenciam o desenvolvimento de suas atividades.

A partir das considerações propostas por Prodonav e Freitas (2013) e Lakatos e Marconi (2003) esse trabalho classifica-se por:

- Pesquisa Aplicada, quanto à sua natureza: pois almeja com seus resultados contribuir para melhor entendimento da categorização dos *stakeholders* do município de São José dos Campos.

- Descritiva, quanto aos seus objetivos, pois tem por objetivo categorizar um grupo de *stakeholders* identificados pelos secretários municipais. Essa categorização se dará com base na tipologia de Mitchel, Agle e Woods (1997).

- Pesquisa de Campo e Estudo de Caso, quanto aos seus procedimentos. Pesquisa de campo, pois propõe-se a observar com certa profundidade a ocorrência de fatos e fenômenos por meio da análise de entrevistas. Como estudo de caso, propõe-se a estudar com exaustão apenas um tipo de ator (Secretaria Municipal) e suas interações com os *stakeholders*.

- Entrevista, quanto aos seus procedimentos. A coleta de dados se dará por meio de entrevista estruturada com os secretários municipais

A análise dos dados será de forma qualitativa, utilizando-se da técnica de análise de conteúdo. A análise qualitativa se presta a contribuir com o entendimento dos dados coletados, vez que o pesquisador utiliza-se também da indução para inferir informações presentes na realidade observada e se propõe a interpretar os dados através da subjetividade (PADOVANI; FREITAS, 2013).

O universo da pesquisa é composto pelas 23 Secretarias Municipais de São José dos Campos. No entanto, optou-se por uma amostra não-probabilística por acessibilidade, sendo entrevistados três secretários. Os entrevistados não serão identificados, devido à

confidencialidade exigida pelo tipo de repostas coletadas. No entanto, pode-se caracterizá-los com idades entre 36 e 53 anos, todos com formação superior, sendo dois homens e uma mulher.

Foi elaborado um roteiro de entrevista a ser aplicado à amostra (Apêndice 1) e as entrevistas foram gravadas (áudio) mediante assinatura de Termo de Confidencialidade (Apêndice 2). Após serem realizadas as entrevistas, estas foram transcritas e organizadas.

Cada entrevista foi analisada a fim de buscar nas falas do entrevistadas trechos que descrevessem os atributos de *poder*, *legitimidade e urgência* em relação a algum possível *stakeholder*. Esses trechos foram aglomerados de acordo com o atributo a que se referiam.

Por exemplo, se na transcrição do entrevista 1 fosse encontrada a seguinte assertiva: “O ator Fulano de Tal me influencia minhas atividades por conta das leis que ele elabora.”, essa frase seria atribuída ao bloco PODER, pois *leis* está relacionado a *poder normativo*.

Feito isso, em cada trecho destacado, verificou-se quais atores eram citados e, a partir disso, elaborou-se um quadro com a representação de cada ator associado a um atributo. Com este quadro foi possível categorizar os atores tendo por base a tipologia de Mitchell, Agle e Woods.

Essa tipologia, como descrita no referencial acima, classifica os *stakeholders* em sete categorias a partir de três atributos. Dai surge a necessidade de primeiramente identificar a qual bloco de atributo está associado o ator, para, em sequência, poder classificá-los de acordo com a categorização associada àquele atributo.

#### 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Foram realizadas entrevistas com três secretários municipais a fim de proporcionar material para classificar os atores que porventura viessem a ser citados nas respostas dos entrevistados.

Com a análise das entrevistas, pode-se classificar cada ator nos atributos relacionados no referencial teórico – Poder, Legitimidade, Urgência. A classificação por atributos, realizada previamente à categorização com base em Mitchell, Agle e Woods pode ser verificada no Quadro 3:

<b>Poder</b>	<b>Legitimidade</b>	<b>Urgência</b>
Sindicatos Oposição Governo Municipal/Prefeito	Cidadão Governo Municipal/Prefeito Governo Federal Conselhos Municipais	Cidadão Vereadores/Câmara Municipal Governo Federal Setor Empresarial
Governo Federal Governo Estadual Agências Reguladoras	Entidades Parceiras (inclui ONGs, parceiras de prestação de serviços, instituições de capacitação	Governo Municipal/Prefeito
Vereadores/Câmara Municipal Cidadão Congresso Nacional Conselhos Municipais		

Quadro 3: Classificação dos atores por Atributos. Elaborado pela Autora, 2014.

Como se verifica, pelas respostas dos entrevistados, um maior número de atores foi classificado na categoria Poder. Isso pode estar relacionado ao fato de que essa categoria se subdivide em outras três categorias mais abrangentes – poder coercitivo, poder utilitário e poder normativo.

A partir da classificação em cada um desses atributos foi possível ordenar os atores dentro das categorias descritas por Mitchell, Agle e Woods: Latente, *Expectant* e Definitivo, como se pode visualizar no Quadro 4:

Grande Grupo	Grupo Específico	Atributo	Ator
<b>Latente</b>	Adormecido	Poder	Sindicatos Oposição Governo Estadual Agências Reguladoras Congresso Nacional
	Discrecionário/Arbitrário	Legitimidade	Entidades Parceiras (inclui ONGs, parceiras de prestação de serviços, instituições de capacitação)
	Reclamante /Reivindicador	Urgência	Setor Empresarial
<b>Expectant</b>	Dominante	Poder e Legitimidade	Conselhos Municipais
	Perigoso	Poder e Urgência	Vereadores/Câmara Municipal
	Dependente	Urgência e Legitimidade	-
<b>Definitivo</b>	Definitivo	Poder, Urgência e Legitimidade	Cidadão Governo Federal Governo Municipal/Prefeito

Quadro 4: Categorização por Grupos. Elaborado pela Autora, 2014.

### Latentes

A categoria Latente abriga os atores que possuem apenas um atributo – ou poder, ou legitimidade ou urgência – que serão, de acordo com esse atributo classificados em grupos específicos. Como se pode visualizar pelo Quadro 5, os grupos específicos são Adormecido, Discrecionário/Arbitrário e Reclamante/Reivindicador.

Grande Grupo	Grupo Específico	Atributo	Ator
<b>Latente</b>	Adormecido	Poder	Sindicatos Oposição Governo Estadual Agências Reguladoras Congresso Nacional
	Discrecionário/Arbitrário	Legitimidade	Entidades Parceiras (inclui ONGs, parceiras de prestação de serviços, instituições de capacitação)
	Reclamante /Reivindicador	Urgência	Setor Empresarial

Quadro 5: Categorização por Grupos. Grupo **Latente**. Elaborado pela Autora, 2014.

O grupo **Adormecido** está relacionado ao atributo Poder, o que significa dizer que esse ator tem capacidade de impor às secretarias sua vontade, mas por não possuir legitimidade e/ou urgência suas reivindicações, muitas vezes, acabam ficando latentes, adormecidas, sem serem atendidas prontamente. Nesse grupo encaixam-se: *sindicatos, oposição, Governo Estadual, Agências Reguladoras e Congresso Nacional*. Ainda, esses atores foram classificados, de acordo com as falas dos entrevistados, dentro de três tipos de Poder: coercitivo, utilitário e normativo.

Os *sindicatos* encaixam-se no atributo poder coercitivo, pois conforme a fala do indivíduo X1:

*“(...) o Sindicato influencia na medida em que ele se articula com os empregados e pode trazer uma medida grave para o sistema que seria a greve.” (Indivíduo X1, parágrafo 7).*

Nesse contexto, a greve seria considerada uma medida coercitiva, pois geraria uma *restrição*, impedindo o funcionamento normal das atividades das secretarias.

A *oposição* também se caracteriza como um poder coercitivo, tendo em vista que sua influência ocorre no sentido de restringir, em algumas oportunidades, o desenvolvimento de atividades das secretarias quando relacionadas à situação. Na fala do Indivíduo X2 pode-se identificar essa realidade:

*“(...) tem um grupo político que está sempre te provocando (...). Posso dividir esse grupo entre aqueles que te influenciam porque são uma oposição e você tem que garantir uma resposta para desfazer aquela oposição.” (Indivíduo X2, parágrafo 2).*

O *Governo Estadual* é um ator que se encaixa em dois tipos de poder: o utilitário e o normativo. No utilitário estão presentes as relações baseadas na dependência de recursos financeiros e materiais. O poder normativo abarca relações de aceitação, estima, legislação e regulamentos.

Referente ao poder utilitário, ocorre que o *Governo Estadual* disponibiliza recursos por meio de programas ou projetos para os quais os municípios devem se inscrever, apresentar

uma proposta e garantir o atendimento das propostas desses programas ou projetos. É possível verificar essa ocorrência na fala de dois secretários entrevistados:

*“(...) Governo Estadual atua também com recursos (...) com oportunidade para projetos que você se inscreve enquanto município para receber aquela verba e executar aquela ação.” (Indivíduo X2, parágrafo 17).*

*“(...) ele (o Governo Estadual), eventualmente, disponibiliza recursos para o município.” (Indivíduo X3, parágrafo 1).*

Em relação ao poder normativo, a influência do *Governo Estadual* ocorre devido à legislação pertinente a cada secretaria.

*“(...) A legislação estabelece competências específicas para cada órgão. Então algumas são do município e outras do Estado. (...) é uma relação necessária (com o Estado) até por conta da legislação.” (Indivíduo X1, parágrafo 14).*

*“(...) O Governo Estadual não é diferente. Ele também edita políticas que nos atendem ou nos atingem diretamente, aí a gente é influenciado por elas, não tem como a gente escapar disso.” (Indivíduo X2, parágrafo 16).*

Apesar da categorização, as ações do *Governo Estadual* não seriam legítimas, adequadas ou apropriadas às demandas da secretaria? Por que então não foram citadas dessa forma? A explicação pode ser puramente de cunho político. A não classificação do *Governo Estadual* com os atributos de urgência e legitimidade pode estar relacionado ao fato de que o *Governo* é do partido da oposição do atual partido que está na Prefeitura de São José dos Campos.

Aqui se encaixa também o *Congresso Nacional* por conta também da legislação que emite uma norma geral para os municípios que, ao traduzi-la em planos locais, acabam por influenciar as secretarias em suas atividades.

*“(...) Normativo é o Congresso Nacional. (...) em tese nós temos a Constituição (...). Tem que se respeitar a legislação geral.” (Indivíduo X3, parágrafo 11).*

As *agências reguladoras* foram citadas também como atores detentores de poder utilitário e normativo:

*“(...) muitas das atividades que a gente desempenha estão sendo hoje tratadas por meio desses órgãos reguladores (...). Quando eles editam normas isso nos afeta. (...) também tem toda essa questão de recursos, de concorrer a valores que eles (órgãos reguladores) disponibilizam por meio de projetos.” (Indivíduo X2, parágrafo 9).*

No grupo **Discricionário/Arbitrário**, que corresponde ao atributo Legitimidade, encontra-se um grupo de atores os quais se optou por chamar de *Entidades Parceiras* o qual abrange organizações não governamentais, instituições parceiras na prestação de serviços e instituições de capacitação dos agentes municipais. A legitimidade está associada ao quanto às ações desempenhadas por esses atores são desejáveis, válidas, apropriadas e de interesse da secretaria.

*“(...) As ONGs acabam fazendo um trabalho de suporte na parte de fiscalização e controle ou mesmo nos provocando para algum projeto. (...) eu sinto eles como um grande parceiro do bem, de nos apontar alguns caminhos.” (Indivíduo X2, parágrafo 8)*

*“(...) muitas das ações são de interesse das entidades (...) de ficar bem na fita com a sociedade (...). A sociedade percebe aquilo como desejável, mas não tem legitimidade do ponto de vista legal e institucional.” (Indivíduo X3, parágrafo 6).*

Como se pode verificar, essas entidades são aquelas previstas no referencial teórico estudado, uma vez que os autores citam que nesse grupo estão incluídos justamente aqueles atores que não exercem influência nas decisões das organizações, mas têm reivindicações legítimas, como voluntários e organizações sem fins lucrativos.

No trecho citado pelo indivíduo X3, parágrafo 6, pode-se ver que às vezes as entidades parceiras têm ações desejáveis, mas que não passam pelo crivo da legalidade, não podendo, então ser executadas.

O último grupo específico do grupo Latente é o chamado de **Reclamante/Reivindicador**. Seu atributo é a urgência, a qual está relacionada à percepção de tempo e criticidade da demanda ou da relação. As entrevistas apontaram que o ator que mais se identifica nesse grupo é o setor empresarial, pois tem a possibilidade de apresentar demandas que são vistas como urgentes para serem atendidas, mas que ao mesmo tempo não se enquadram em outros atributos.

“(…) A gente sofre uma influência forte de diversos setores (construção civil, setor do comércio, da indústria) porque qualquer ação nossa na nossa área ou omissão nossa em alguma medida provoca, seja porque não fizemos o que deveríamos fazer e isso deixa algum dano persistir ou seja porque devemos agir para mitigar ou minimizar algum dano (...). A gente sofre influência deste todo.” (Indivíduo X2, parágrafo 3).

A teoria estudada considera o grupo Reclamante/Reivindicador como um grupo irritante, mas que não chega a oferecer risco às organizações que mantêm relações com eles. No entanto, tendo em vista que o setor empresarial é importante por ser ator gerador de empregos, questiona-se o quanto a classificação desse ator como reivindicante/reclamante pode estar associada a apenas o sentido político da situação.

### *Expectants*

A partir de agora, a análise se concentra nos grupo de atores que apresentam dois atributos e estão classificados no grupo genérico *Expectant* e nos grupos específicos Dominante, Perigoso e Dependente, conforme o Quadro 6.

Grande Grupo	Grupo Específico	Atributo	Ator
<i>Expectant</i>	Dominante	Poder e Legitimidade	Conselhos Municipais
	Perigoso	Poder e Urgência	Vereadores/Câmara Municipal
	Dependente	Urgência e Legitimidade	-

Quadro 6: Categorização por Grupos. Grupo *Expectant*. Elaborado pela Autora, 2014.

O grupo denominado **Dominante** tem como característica possuir os atributos de Poder e Legitimidade. É um grupo que possui ações e demandas consideradas legítimas, e além disso, possuem mecanismos formais capazes de influenciar a estratégia e as decisões da secretaria. Como é o caso dos *Conselhos Municipais*, ator identificado nesse grupo.

“(…) o Conselho Municipal (...) tem função normativa de regulamentar as normas dentro do município e ele também tem a função participativa. Ser um instrumento de discussão das políticas de educação, então ele tem uma legitimidade total.” (Indivíduo X3, parágrafo 7).

*“(...) Acho que a transformação da cidade, a melhoria de muitos aspectos sociais, principalmente, no atendimento de demandas esquecidas passa por essa atenção (...) de oportunizar a participação por meio desses conselhos.” (Indivíduo X2, parágrafo 14).*

*“(...) Ela (a demanda) pode ser por uma provocação mais formal (...) como numa participação efetiva por meio dos nossos conselhos municipais.” (Indivíduo X2, parágrafo 5).*

Essa categorização reforça a natureza dos conselhos municipais, como citado por Salles (2010):

*“Conceitualmente, os Conselhos Municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local; como consequência, suas deliberações, que expressam as demandas produzidas por seus integrantes, passariam a ser vontade do próprio Estado.” (SALLES, 2010, pg. 50).*

*Vereadores/Câmara Municipal*, considerado um único ator neste trabalho, foi identificado com os atributos Poder e Urgência, categorizando-se assim no grupo **Perigoso**. Dentro do atributo poder, Vereadores/Câmara Municipal foram classificados em dois tipos, o poder coercitivo (da imposição) e o normativo (referente à estima, aceitação e prestígio). As frases abaixo corroboram tal classificação:

*“(...) Muitas das vezes isso não está nem previsto em orçamento, não está previsto no nosso PPA, mas por uma pressão vinda desses vereadores (...) a gente tem que fazer algumas atividades que impactam a nossa atividade e que nem sempre estão alinhadas com aquilo que foi projetado pra cidade como um todo.” (Indivíduos X2, parágrafo 7).*

*“(...) O vereador tem lá as bases dele, ele tem relação com cidade, observa a cidade e ele tem uma visão crítica da cidade do ponto de vista político. Então ele me dá muita referência para planejar as ações da secretaria,(...) termômetro social que o vereador bem articulado consegue ser.” (Indivíduo X1, parágrafo 9).*

*“(...) Não posso esquecer a Câmara Municipal, os vereadores acabam por ter representatividade e eles também trazem essas demandas da sociedade.” (Indivíduo X1, parágrafo 3).*

Nesse caso, a urgência ocorre devido à criticidade da relação entre *Vereadores/Câmara Municipal*. Por isso, o Indivíduo X2 (parágrafo 10), referindo-se à priorização (urgência) do atendimento das demandas da Câmara diz

“(…) em alguns momentos sim (há priorização) e quando há essa questão mais política (vereadores), em especial, a gente tem uma tendência a fazer uma atenção imediata.”

O trecho abaixo pode ser utilizado também para ilustrar a não legitimidade dos Vereadores/Câmara Municipal, apontada pelos entrevistadas:

“(…) Muitas das vezes isso não está nem previsto em orçamento, não está previsto no nosso PPA, mas por uma pressão vinda desses vereadores (…) a gente tem que fazer algumas atividades que impactam a nossa atividade e que nem sempre estão alinhadas com aquilo que foi projetado pra cidade como um todo.” (Indivíduo X2, parágrafo 7).

### **Definitivo**

Os atores classificados no grupo denominado **Definitivo** possuem os três atributos relacionados por Mitchell, Agle e Woods: Poder, Legitimidade e Urgência. Esses atores exigem atenção imediata dos gestores em suas demandas e ações.

Eles têm a capacidade de influenciar as secretarias a realizar ações, apesar da resistência dessas, seja por meio do poder coercitivo, utilitário ou normativo. Suas ações e demandas são consideradas apropriadas, desejadas, legítimas pelas Secretarias e podem trazer impactos negativos e positivos à Administração. Caso suas demandas não sejam atendidas em tempo hábil podem ocorrer danos para a secretaria, para o ator ou mesmo no relacionamento entre os dois.

Nesse grupo encontram-se categorizados *Governo Federal*, *Governo Municipal/Prefeito* e *Cidadão* (Quadro 7).

<b>Grande Grupo</b>	<b>Grupo Específico</b>	<b>Atributo</b>	<b>Ator</b>
<b>Definitivo</b>	Definitivo	Poder, Urgência e Legitimidade	Governo Federal Governo Municipal/Prefeito Cidadão

Quadro 7: Categorização por Grupos. Grupo **Definitivo**. Elaborado pela Autora, 2014.

No caso do *Governo Federal*, o atributo poder foi identificado em dois tipos: o utilitário (recursos) e o normativo (aceitação/legislação). No que se refere ao poder utilitário, pode-se utilizar das falas abaixo para ilustrar a classificação:

*“(...) O Governo Federal é um dos grandes viabilizadores, pelo menos ultimamente com o governo atual, tem sido um dos grandes incentivadores de obras.” (Indivíduo 1, parágrafo 15).*

*“(...) (O Governo Federal) que tem recursos para os convênios.” (Indivíduo 3, parágrafo 1).*

*“(...) (Esses empreendimentos que) vamos implantar é financiamento do Governo Federal.” (Indivíduo X1, parágrafo 15).*

Já em relação ao poder normativo, a atribuição do Governo Federal se dá em termos de legislação, como segue abaixo:

*“(...) Mas também tem as relações que são institucionais em decorrência da lei, por exemplo, é o Governo Federal que estabelece uma série de regramentos.” (Indivíduo X1, parágrafo 16).*

*“(...) Governo Federal porque define a política geral do país.” (Indivíduo X3, parágrafo 1).*

O trecho abaixo reflete muito bem os dois tipos de poder encontrados no Governo Federal:

*“(...) O Governo Federal em especial ele tem uma influência nas políticas públicas que ele edita. Seja do ponto de vista de criar um manual ou aportar recursos para que você execute isso.” (Indivíduo X2, parágrafo 15).*

A legitimidade, que traduz o quanto uma ação ou demanda é desejável/apropriada ao ator, reflete-se na fala abaixo:

*“(...) Porque o que estava se pensando nas políticas do Governo Federal é muito próximo do que São José dos Campos vem fazendo.” (Indivíduo X1, parágrafo 15)*

A fala abaixo caracteriza o atributo urgência, visto que é inaceitável o atraso no desenvolvimento das atividades das secretarias, em decorrência de calendário determinado pelo Governo Federal.

*“(...) Mas nós temos um calendário a cumprir (...). (...) é extremamente rígido, tem que cumprir o calendário, (...) tem que cumprir uma carga horária.” (Indivíduo 3, parágrafo 4).*

Essa relação ocorre nesses três níveis muito propriamente por conta da natureza deste ator. O Governo Federal é aquele que edita as normas gerais para as atividades a serem desenvolvidas pelos municípios e o principal financiador de grande parte de obras realizadas no município.

Em relação ao *Governo Municipal/Prefeito*, o poder se dá por meio de dois tipos: coercitivo e normativo, como se depreende dos trechos abaixo:

*“(...) o próprio grupo que de alguma medida está dentro do governo (municipal) e traz esse tipo de influência, de interferência para garantia de uma hegemonia.” (Indivíduo X2, parágrafo 2).*

*“(...) A legislação estabelece competências específicas para cada órgão. Então algumas são do município.” (Indivíduo 1, parágrafo 14).*

*“(...) a gente sofre influencia do próprio governo. Nós dentro do governo, respondemos a uma diretriz maior dada pelo Prefeito que dá a linha pra nós de qual caminho nós devemos seguir.” (Indivíduo X2, parágrafo 4).*

*“(...) O Prefeito na verdade é o líder maior que define as diretrizes do governo, é seguindo essas diretrizes que a gente se pauta.” (Indivíduo X2, parágrafo 13).*

A legitimidade desse ator pode ser expressa por meio das seguintes falas dos entrevistados:

*“(...) A demanda do Prefeito está relacionada ao plano de governo.” (Indivíduo XI, parágrafo 12).*

*“(...) Temos uma vinculação com o planejamento do Governo (PREFEITURA), do ponto de vista do Planejamento Estratégico do Governo, das propostas que o Governo fez pra cidade, mas essas propostas em si são vazias se elas não refletem os anseios da sociedade.” (Indivíduo XI, parágrafo 8).*

Como se verifica, as secretarias estão vinculadas ao plano de Governo da cidade elaborado pelo *Governo Municipal/Prefeito*, o que proporciona uma afinidade tanto por meio da legislação quanto do entendimento que aquele plano está em consonância com o que a sociedade espera.

A urgência no atendimento das demandas dos atores também está associada à importância da relação existente entre a secretaria e o ator. Como é o caso do *Governo Municipal/Prefeito*. A relação entre a figura do Prefeito e a secretaria é tão importante e crítica que suas demandas assumem caráter de urgência.

*“(...) A influência dele (Prefeito) é total.” (Indivíduo X2, parágrafo 13).*

*“(...) (Quem influência é) a própria prefeitura, e aí, lógico o Prefeito porque é o comando do governo.” (Indivíduo X3, parágrafo 1).*

*“(...) O Prefeito na verdade é o líder maior que define as diretrizes do governo, é seguindo essas diretrizes que a gente se pauta.” (Indivíduo X2, parágrafo 13).*

Essas informações corroboram os estudos de Gomes (2006) e Gomes *et al.* (2009) que relatam que o Prefeito é considerado o *stakeholder* de maior influência no desempenho dos municípios.

Por fim, tem-se o *Cidadão*. O poder desse ator foi categorizado no tipo normativo, o qual se baseia em recursos simbólicos, de aceitação, além de recursos de leis e regulamentação.

*“(...) (A sociedade espera uma resposta de todas as suas demandas) quando a gente não dá essa resposta, a gente tem um problema. Problema de imagem, problema de crítica, muitas vezes até você pode perder a tua função pública, porque você tem uma avaliação ruim.” (Indivíduo X2, parágrafo 11).*

*“(...) algumas ações são importantes porque tem um grupo (cidadãos) demandando, questionando ou indo à rádio, a TV, fazendo algum tipo de manifestação que te provoca direta ou indiretamente, se você foi citado ou se aquela atividade se você fizer ou você vai deixar de perder um ponto ou ganhar um ponto agindo.” (Indivíduo X2, parágrafo 5).*

A legitimidade do ator *Cidadão* pode ser expressa pelo parágrafo abaixo:

*“(…) Mas não tem sentido, você fazer ouvidos surdos ao que a sociedade está apontando. Ao contrário, tem muita solução que nasce do usuário.” (Indivíduo X1, parágrafo 10).*

Em relação à urgência, verifica-se esse atributo no *Cidadão* por meio das seguintes falas

*“(…) a gente prioriza o atendimento ao usuário.” (Indivíduo X1, parágrafo 4).*

*“(…) (A gente prioriza) o que dá impacto mais direto no atendimento ao usuário ou na manutenção do sistema funcionando.” (indivíduo X1, parágrafo 4).*

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou categorizar os atores (*stakeholders*) que podem influenciar o desenvolvimento das atividades das Secretarias Municipais de São José dos Campos na visão de seus secretários.

Para tanto, optou-se por realizar entrevistas com uma amostra dos secretários municipais e, utilizando-se da análise de conteúdo, procurou-se relacionar os atributos de *poder, legitimidade e urgência* aos atores citados nas entrevistas.

Para categorizar esses atores, foi utilizada a tipologia proposta por Mitchell, Agle e Woods (1997), a qual classifica os *stakeholders* em sete grupos específicos: Adormecido, Discricionário/Arbitrário, Reclamante/Reivindicador, Dominante, Perigoso, Dependente e Definitivo.

Com a análise das entrevistas pode-se verificar que dos doze atores identificados nas falas dos entrevistados, apenas três podem ser caracterizados como *stakeholders* Definitivos. Ou seja, apenas três desses atores possuem os três atributos – Poder, Legitimidade e Urgência.

Os atores categorizados nesse grupo foram Governo Federal, Governo Municipal/Prefeito e Cidadão. São três atores importantes na realização das atividades das secretarias municipais. Eles possuem *Poder* para influenciar as ações das secretarias, *Legitimidade* em suas ações e solicitações, e alcançam prioridade (*Urgência*) no atendimento de suas demandas.

As ações e demandas desses atores devem ser monitoradas com atenção. No caso das ações, elas podem vir a impactar negativamente ou positivamente, sendo necessário esse acompanhamento. No caso das demandas, o não atendimento pode causar danos ao ator, à Secretaria ou mesmo ao relacionamento entre ator e Secretaria.

Os atores Sindicato, Oposição, Governo Estadual, Agências Reguladoras, Congresso Nacional, Entidades Parceiras e Setor Empresarial encontram-se categorizados no grupo geral Latente, ou seja, possuem apenas um atributo. Esses atores não representam risco para as secretarias.

No grupo intermediário (*Expectant*) estão aqueles que têm dois atributos e têm a expectativa de alcançar o terceiro e com isso passar a ser um *stakeholder* definitivo para as

secretarias. Nesse grupo estão Conselhos Municipais e Vereadores/Câmara Municipal. É um grupo que necessita ser monitorado, pois podem vir a adquirir o atributo faltante e se tornarem atores Definitivos.

Como limitações desse trabalho pode-se apontar o número reduzido de entrevistados. Possivelmente, um número maior de secretários poderia agregar maiores e aprofundadas informações. Também, existe certa dificuldade na análise das entrevistas, tendo em vista que as falas dos secretários, por serem agentes envolvidos diretamente com a questão política do município, se tornam algumas vezes tendenciosas.

Sugere-se, como continuidade para esse trabalho, um levantamento com todos os secretários a fim de aprofundar os resultados encontrados e contribuir para a teoria.

## 6. REFERÊNCIAS

- Bryson, John M. What to do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques. **Public Management Review**, V.6, Issue 1, p.21-53. 2004. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030410001675722#.VGK092ddX3Q>>. Acesso em: 19 Ago. 2014.
- Camargos, Luiza M. M. **Governança de recursos hídricos: um estudo das percepções dos stakeholders sobre a gestão das águas no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2008. 127f.: Diss. (Mestrado) – Universidade FUMEC – FACE – Belo Horizonte. 2008.
- Delgado, Anna K. C. **Mapeamento de Stakeholders nas Áreas Conexas de Turismo e Meio Ambiente: Um Estudo em João Pessoa/PB**. 2011. 120p. Diss (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.
- Dos Santos, Jéferson W. **A influência dos stakeholders na estratégia: um estudo de caso em uma organização do terceiro setor**. 2006.128f. Diss. (Mestrado). Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia. Programa de Pós-Graduação em Administração e Negócios. PUCRS, Porto Alegre, 2006.
- Freeman, R. Edward. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**, Massachusetts: Pitman. 1984.
- Greening, Daniel W.; Barbara Gray. Testing a Model of Organizational Response to Social and Political Issues. **Academy of Management Journal**, v.37, n.3, p.467-498. 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/256697>>. Acesso em 11 nov. 2014.
- Gomes, Ricardo C.; Ferreira, Kamilla A. R.; Oliveira, Ana C. P.; Gomes, Luciana O. M. Determinant Factors to Local Government Performance: What is Stakeholder's Role in the Process? **Anais do XXXIII Enanpad**. São Paulo. 2009. Disponível em: <[www.anpad.org.br/admin/pdf/APS1042.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS1042.pdf)>. Acesso em 08 Set. 2014.
- Gomes, Ricardo C. Stakeholder Management in the Local Government Decision-Making Area: Evidences from a Triangulation Study with the English Local Government. **BAR**, v. 3, n. 1, art. 4, p. 46-63, Jan./June 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/bar>>. Acesso em: 19 Ago. 2014.
- Lakatos, Eva M.; Marconi, Marina A. **Fundamentos da Metodologia Científica**.- 5. ed. - São Paulo. Atlas, 2003.
- Lemos, Anderson Q.; Rocha, Jacqueline A. da.; Pinto, Francisco R.; Batista, Paulo C. S. **Stakeholders e Desempenho Empresarial: um Estudo Sobre Legitimidade, Urgência e Poder**. **XII Semead**. São Paulo. 2009. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/851.pdf>>. Acesso em 03 Set. 2014.
- Lyra, Mariana G; Gomes, Ricardo C.; Jacovine, Laercio A. G. O Papel dos Stakeholders na Sustentabilidade da Empresa: Contribuições para Construção de um Modelo de Análise.

**RAC**. V.13, art.3, p.39-52. Junho/2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac>>. Acesso em: 28 Ago. 2014.

Mitchell, Ronald K.; Agle, Bradley R.; Wood, Donna J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. **The Academy of Management Review**, Vol. 22, No. 4, pp. 853-886, 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/259247>>. Acesso em 02 Set. 2014.

Oliver, Christine. Strategic Responses to Institutional Processes. **Academy of Management Review**, v.16, n.1, Jan, p.145-179. 1991. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/258610>>. Acesso em 11 nov. 2014.

Paiva, Maria L.; Manfredini, Cintia. Os *Stakeholders* na Administração Pública do Turismo. **Anais do XXXIV Enanpad**. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb191.pdf>>. Acesso em 31 jul. 2014.

Pfeffer, Jeffrey.; Salancik, Gerald R. **The External Control of Organizations: a resource dependence perspective**. Stanford: Stanford Business Books. 2003.

Políticas Públicas Municipais de Apoio às Micros e Pequenas Empresas. 1.ed. São Paulo: SEBRAE, 2005.

Prodanov, Cleber C.; Freitas, Ernani C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas de Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Novo Hamburgo. Feevale. 2013.

Rowley, Timothy J. Moving beyond dyadic ties: A Network theory of stakeholder influences. **Academy of Management Review**. Vol. 22, Nº 4, p. 887-910, 1997.

Salles, Helena M. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração/UFSC (Brasília): CAPES:UAB, 2010.

Stone, Merlin; Semmens, Ashley; Woodcock, Neil. Managing stakeholders in the public sector. **Public Management and Policy Association Review**, 28f. 2007. Disponível em: <<http://pmpa.homestead.com/Publications.html>>. Acesso em: 19 Ago. 2014.

Scott, W. Richard. **Organizations: rational, natural, and open systems**. New Jersey: Prentice-Hall Inc. 1998.

Vieira, Saulo F. A.; Costa, Benny K.; Boaventura, João M. G. Análise de Stakeholders Aplicada em Órgãos Públicos: o caso da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. **Revista de Ciências da Administração**. Vol. 13, n.31, p. 81-110, set/dez, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n31p81>> . Acesso em: 08 Ago. 2014.

## APÊNDICE 1

### **Roteiro de Entrevista – Secretários Municipais de São José dos Campos**

*Para coleta de dados referente ao trabalho de conclusão de curso*

*GPM-2013/UTFPr/UAB*

Nessa conversa vamos tentar identificar alguns atores que influenciam o desenvolvimento das atividades de sua secretaria e como ocorre essa influência.

- 1) Você identifica órgãos ou atores que influenciam o desenvolvimento das atividades de sua secretaria? Quais são eles? Por quê?**
- 2) De que forma acontece essa influência?**
- 3) As ações que eles realizam são desejadas pela secretaria? Se adequam aos objetivos de vocês?**
- 4) As demandas ou ações desses atores exigem atenção imediata? As demandas desses atores podem influenciar negativamente se não forem atendidas imediatamente? Que cuidados são tomados com essas demandas?**

## APÊNDICE 2

### TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

*Para coleta de dados referente ao trabalho de conclusão de curso*

*GPM-2013/UTFPPr/UAB*

Eu, Kamilla Ferreira, estudante do curso de Gestão Pública Municipal – da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, asseguro a V.Sa que o caráter anônimo dos sujeitos entrevistados será mantido e que suas identidades serão protegidas.

As respostas coletadas e as gravações das entrevistas concedidas não serão identificadas pelo nome, mas por um código e só serão utilizados para elaboração de trabalho de conclusão de curso a que se prestam e possíveis artigos científicos que possam surgir desse trabalho.

Os pesquisadores manterão em confidencialidade um registro de inclusão dos entrevistados contendo códigos, nomes e contatos para uso exclusivo.

São José dos Campos, \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Kamilla Alves Rodrigues Ferreira

12 9 8151 6851

### APÊNDICE 3

#### Indivíduo X1

1. A Secretaria de X1, órgão e ator, tem um monte. Assim é difícil fechar um ciclo. Acho que entre os principais estão: usuários de transporte coletivo, as próprias empresas de ônibus, os permissionários do sistema alternativo, os permissionários do táxi. Daí a gente passa para relações mais abertas. Eu me relaciono com todo usuário de carro na cidade, acaba sendo um cliente da secretaria. Mas os que as pessoas não sabem: os empreendedores da cidade tem uma relação muito próxima porque têm um impacto viário dos empreendimentos; a gente tem relação com usuário de transporte específico, tipo idoso deficiente, tem as isenções e os serviços específicos, serviço de transporte adaptado.

2. Ai numa esfera mais abrangente as entidades de classe, por exemplos, sindicatos. Sindicatos dos motoristas, com relação aos ônibus; tem a associação das construtoras – ACOMVAP por conta dos empreendimentos, tenho grupos organizados de ciclistas, cicloativistas por conta do desenvolvimento de ciclovias que a gente debate sempre. Tem os representantes de SABs (Sociedade de Amigos de Bairro), de CONSEGs, de associações de bairro, por conta das demandas da localidade. Escolas – por serem polos geradores das demandas de segurança no trânsito, educação para o trânsito.

3. Acaba se relacionando com vários setores que demandam serviços. Por exemplo, igreja pede para fechar rua por conta de procissão, grupos organizados me pedem análise de vias, adequações, seja qual for. Por se tratar de um órgão político, eu não posso esquecer a Câmara Municipal, os vereadores acabam, por ter representatividade e tal, eles também trazem essas demandas da sociedade. A própria instituição, as outras secretarias são grandes clientes, tanto nas suas atividades, por exemplo: com secretário de esportes nós temos uma relação próxima em todos os eventos que eles vão promover. Corrida de rua, por exemplo, a gente tem que estar se relacionando. A SSM (Secretaria de Serviços Municipais) que faz manutenção, as obras o Transporte tem que estar sempre dando apoio por meio dos agentes. Acho que os mais significativos são esses.

=====

4. No trânsito a gente acaba priorizando o que tem risco de morte. Então assim, as demandas relacionadas a índice de acidentes, segurança viária elas acabam pulando na frente de qualquer outra coisa. E ai depois disso... A grande dificuldade do Transporte é que é um mundo aqui, porque tá envolvido muito diretamente na rotina das pessoas, na possibilidade de seus deslocamentos. Às vezes é até difícil graduar urgência. Porque assim se uma via trava ela não é um problema só pro carro, é um problema também para o ônibus. Vai ter reflexo, vai ter atraso, vai ter um monte de outros impactos na cidade. Então assim, a gente, normalmente, prioriza risco à vida na relação com o trânsito; na relação do transporte, a gente prioriza o atendimento ao usuário, o que dá impacto mais direto no atendimento ao usuário ou na manutenção do sistema funcionando porque ele é todo articulado, alguma medida que possa estar colocando em risco o funcionamento do sistema, essa tem que ser priorizada.

5. Do ponto de vista da análise de projeto, de empreendimentos, os empreendimentos que podem agregar mais para cidade, contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento da cidade.

6. Cada interlocutor influencia muito diretamente em sua característica, então assim, o motorista influencia muito para garantir os deslocamentos.

7. A influência vai estar muito relacionada ao raio de atuação do interlocutor, assim, o Sindicato influencia na medida em que ele se articula com os motoristas e pode trazer uma medida grave pro sistema que seria a greve ou articula os descontentamentos. Não só para medidas extremas, o sindicato acaba, por exemplo, me dando um termômetro do que eu preciso ajustar nas linhas também para dar conforto aos usuários, para dar conforto aos motoristas, pra que o sistema esteja melhor. Os cicloativistas nos ajudam a dar passos no sentido de viabilizar esse modal na cidade. Os empreendedores influenciam no desenvolvimento da cidade, na viabilização de empreendimentos. Cada um fica muito na sua lógica.

=====

8. No caso desta secretaria, todas as ações demandadas são desejáveis. Estamos incumbidos de uma função pública temporária e a gente tem que tentar na medida do possível representar o interesse da sociedade. Temos uma vinculação com o planejamento do Governo, do ponto de vista do Planejamento Estratégico do Governo, das propostas que o Governo fez pra cidade, mas essas propostas em si são vazias se elas não refletem os anseios da sociedade. Eu tenho por regra atender a todo mundo. Claro que tenho dificuldade porque sou só um. Hoje mesmo atendi os Alternativos (permissionários do transporte alternativos) e eles queriam marcar uma agenda mensal. Falei: “Não, vamos vencer o que a gente combinou aqui hoje e quando a gente terminar as providências, as coisas que a gente ficou de ver, de analisar, a gente marca a próxima conversa”. Porque senão não dou conta. Se for fazer uma agenda fixa com cada um vai faltar agenda.

9. Mas assim é super desejável a ação desses atores. Sem eles não dá pra fazer. Por exemplo, eu recebo e atendo todos os vereadores. O vereador tem lá as bases dele, ele tem relação com cidade, observa a cidade e ele tem uma visão crítica da cidade do ponto de vista político. Então ele me dá muita referência para planejar as ações da secretaria, não só na relação que ganha destaque, mas como termômetro social que o vereador bem articulado consegue ser. A vivência na Câmara, você tem contato direto com a população, esse contato é muito latente, muito presente, então eles ajudam muito a ter um termômetro que a gente no dia a dia, olhando obra, percorrendo trecho, a gente não consegue ter tanto contato com as pessoas. Se a gente não ouvir, a chance de errar é muito grande, então eu acho que é sempre bem vindo esse contato.

10. A secretaria tem que se adequar, tem que estar atenta (à demanda), tem que estar ouvindo. A estrutura da máquina pública é muito dura, muito pesada. Ela não reage, às vezes, na velocidade que você gostaria para atender a demanda da sociedade. Mas não tem sentido, você fazer ouvidos surdos ao que a sociedade está apontando. Ao contrário, tem muita solução para o trânsito, que mesmo com nosso corpo de engenharia, nasce do usuário, porque o cara está ali todo dia, na rotina da via. Então quando você vai implantar um projeto, você vai lá conversa com as pessoas, normalmente você sai com um projeto aperfeiçoado. Como também tem momentos que no exercício da função, o Poder Público tem que garantir a sua característica que é de poder se impor para garantir o bem comum.

11. Às vezes, você “prejudica” algum interesse específico, por exemplo, essa semana a gente anunciou o edital do BRT que é um sistema novo que vai ligar a cidade de ponta a ponta, aí tive que responder a uma demanda dos comerciantes da Avenida Andrômeda perguntando se eles vão perder vaga de estacionamento. Respondi: não está decidido isso ainda. Mas se tiver de perder vai perder, por quê? Porque me interessa dar o atendimento para os usuários do transporte coletivo. Eventualmente, em detrimento de algum interesse específico do comércio, até disse isso na resposta. Só que não necessariamente para atender o sistema você tenha que ter um prejuízo direto para o comerciante. Porque, por exemplo, essas vagas podem ser facilmente realocadas. Então você não deixa o comerciante sem vaga, mas não prejudica o sistema que vai atender uma população muito maior. Dá pra fazer o equilíbrio.

#### Poder Executivo/Prefeito

12. Nós estamos diretamente ligado ao PE. Tenho demandas do gabinete do prefeito. A demanda do Prefeito está relacionada ao plano de governo. As demandas do governo dizem respeito a garantia de que a Secretaria dê passos no sentido de se manter no que está planejado. Ou cumprir o planejado. Porque o dia a dia é super complexo e se você não tem o comando, a gerência do governo, do Executivo, do gabinete do prefeito, da secretaria de governo, pode acontecer de se acabar distanciando, levado até por essas demandas, do que a administração está propondo. Então essa é a maior relação com PE e prefeito.

#### Conselhos

13. Os conselhos de participação têm dois ou três conselhos constituídos. A gente tem assento no CMDU (de desenvolvimento urbano), tem assento no Comits. Temos o conselho Municipal de Transporte. Em relação a participação a gente já falou um pouco sobre SABs, vereador, tem essa relação direta.

#### GF/GV

14. Temos uma relação direta com CIRETRAN, DETRAN que são do GE. Sim (eles têm como nos influenciar). A legislação de trânsito estabelece competências específicas para cada órgão. Então algumas são do município, outras são do estado. E as do Estado se dão pelo Detran, Ciretran, então nós nos influenciamos mutuamente. Eu gero demanda para eles, eles geram demanda para nós e a gente meio que se completa nesse sistema. Não é todo dia que temos uma relação simples, mas é uma relação necessária, até por conta da legislação.

15. O GF é um dos grandes viabilizadores, pelo menos ultimamente com o governo atual, tem sido um dos grandes incentivadores de obras de mobilidade. O BRT que vamos implantar é financiamento do GF; temos umas três ou quatro obras do PAC II Mobilidade. Até SJC acaba tendo um certo destaque, porque a gente foi atrás de verba e tal e aí tem uma relação próxima. Porque o que estava se pensando nas políticas de mobilidade do GF é muito próximo do que SJC vem fazendo, então acabou se viabilizando várias iniciativas. Por exemplo, com o PAC II Mobilidade veio a priorização do transporte coletivo (corredores de ônibus, BRT) e tudo isso a gente pode fazer parcerias.

16. Mas também tem as relações que são institucionais em decorrência da lei, por exemplo, é o GF que estabelece uma série de... Os regramentos de trânsito são de esfera federal. Tem as relações com os órgãos também, mas aí tem as políticas. Por exemplo, o fechamento do viaduto Santa Inês, que deu repercussão e tal, foi uma determinação da polícia rodoviária federal que é um órgão do GF. SJC é entrecortada pela Dutra, mas ali não é de responsabilidade municipal, nem de responsabilidade da Secretaria de Transporte, é da PRF e da CCR Nova Dutra (concessionária). Tudo tem vinculação federal, então no dia a dia a gente acaba se articulando bastante.

#### Órgãos reguladores

17. Diretamente, não me lembro de nenhum órgão regulador que o transporte tenha relação. A não ser, por exemplo, Ciretran porque quem cuida de pontuação, da possibilidade ou não de dirigir, das auto escolas é o Ciretran, então ele é um órgão regulador de trânsito com quem a gente está articulado.

#### Funcionários

18. Os funcionários com certeza tem uma relação que influencia bastante no dia a dia, principalmente o servidor público municipal. Tem um peso nessa relação. E eu tento seguir com eles, a mesma lógica que eu sigo com a sociedade. Eles também são munícipes, também tem seus anseios pra cidade. Não tenho nenhuma dificuldade aqui na secretaria, porque tem um povo bem comprometido com o que faz, que gosta do que faz. Aqui, se tiver, tem poucos daqueles servidores “paletó”. Assim, a gente tem gente que tem mais jeito, e gente que tem um pouco mais de problema, mas não têm grandes...

=====

19. No caso do empreendedor (se você não atende a sua demanda) você pode estar colocando em risco o desenvolvimento da cidade, pro bem e pro mal. Se você permite uma especulação muito grande, por exemplo, aí é a parte pro mal. Aí o poder público tem que controlar para que se possa aliar o desenvolvimento, mas com responsabilidade, garantindo planejamento, qualidade de vida. Por exemplo, o que a secretaria de transporte. Avalia nos empreendimentos: número de vagas, impacto na região no entorno, no transporte, no trânsito, inclusive até propondo medidas mitigatórias desse impacto por conta desse empreendimento. É comum que o cara vá fazer um grande empreendimento em SJC e aí ele tenha que alargar uma via, fazer um acesso, porque o impacto de trânsito que aquilo vai gerar pode ser prejudicial aos demais. Tem sempre que pensar no bem comum, e é claro que quando você pensa no bem comum você tem que prever o desenvolvimento e também a possibilidade do empreendedor, empreender e dar lucro que é o interesse dele, mas que não pode se sobrepor nunca aos interesses da sociedade.

## APÊNDICE 4

### Indivíduo X2

1. Sim, evidente. Não tem nenhum órgão público que não seja provocado por algum demandante, nós existimos por isso, nosso cliente é o cidadão e além dele outros. Então, sempre há.
2. Bom, quais são eles? O próprio cidadão, ele tem um ponto importante, se ele é organizado em grupos, esse grupo tem um poder maior. Se ele não é organizado em grupo, você tem um grupo político que tá sempre te provocando, eu acho que ele é o maior de todos. Eu acho que posso dividir esse grupo político entre aqueles que te influenciam porque são uma oposição e você tem que garantir uma resposta para desfazer aquela oposição e o próprio grupo que de alguma medida está dentro do governo, político, estratégico ou de apoio ao governo que te traz esse tipo de influência, de interferência até, acho que é mais que influência é interferência, para garantia de uma hegemonia. É eu vejo isso, muitas das ações, das atividades que nós somos levados a realizar são no perfil de marcar uma posição daquele poder que tá ali naquele momento como uma forma de fazer algo, de realizar algo, de dar solução a algo, mas também de uma manutenção de um poder.
3. Em especial aqui na minha área, a gente sofre uma grande influência de grupos organizados como as organizações não governamentais, as ONGs, relacionadas a área ambiental, relacionadas às áreas de proteção animal. Sofremos uma grande influência do setor da construção civil organizado em conselhos, sindicatos; também do setor do comércio, da indústria. Acho que na área ambiental a gente tem uma influência forte de diversos setores, porque qualquer ação nossa na área ambiental ou omissão nossa em alguma medida provoca, seja porque não fizemos o que deveríamos fazer e isso deixa algum dano persistir, ou seja, porque devemos agir pra mitigar ou minimizar algum dano do ponto de vista ambiental. A gente sofre influencia desse todo.
4. E mais do que isso, a gente sofre influencia do próprio governo. Nós dentro do governo, respondemos a uma diretriz maior dada pelo Prefeito, chefe de Gabinete, secretário de Governo que dá a linha pra nós de qual caminho nós devemos seguir.
5. Ela tanto pode ser por uma provocação mais formal, escrita, oficiada, por memorando, por carta, pelos meios de comunicação que a própria prefeitura possui, como o 156, como numa participação efetiva por meio dos nossos conselhos municipais. Além disso, de forma mais indireta, de você fazer uma análise de conjuntura política e avaliar que algumas ações são importantes porque tem um grupo demandando, questionando ou indo a rádio, a TV, fazendo algum tipo de manifestação que te provoca direta ou indiretamente, se você foi citado ou se aquela atividade se você fizer ou você vai deixar de perder um ponto ou ganhar um ponto agindo.
6. Então, acho que temos as influências dessa forma e acho que temos influências diretas também. Acho que os vereadores promovem muito esse papel de uma influência direta nas nossas decisões e, muitas das vezes de forma equivocada, porque acho que há uma confusão de papéis e eles têm essa interferência que muitas vezes prejudica nosso trabalho. Eu considero que é muito além de

uma falta de compreensão da função deles. O modelo do Brasil permitiu que se façam essas negociações nos âmbitos Legislativo e Executivo, como se o legislador tivesse influência para executar algo. Porque ficou aparentemente visto para eles que quando eles fazem esse tipo de atividade, a população reconhece como alguém que está fazendo algo. E isso é um absurdo porque você transforma isso numa moeda de troca. Você não compra voto do ponto de vista legal, mas isso não deixa de ser uma forma indireta de fazer esse tipo de influência.

7. E ai nós, na execução dos trabalhos do Poder Público, sofremos muito por isso. Muitas das vezes isso não está nem previsto em orçamento, não está previsto no nosso PPA, mas por uma pressão vinda desses vereadores e às vezes até organizando a comunidade pra qual eles atendem, a gente tem que fazer algumas atividades que impactam a nossa atividade e que nem sempre estão alinhadas com aquilo que foi projetado pra cidade como um todo. Até porque eu não posso beneficiar um grupo em detrimento de todos, eu faço um governo pra cidade inteira, e não para grupos, eu tenho que atender a todos, da melhor forma possível.

8. Depende. Muitas vezes você tem grandes parceiros, as ONGs, por exemplo, acabam fazendo um trabalho de suporte na parte de fiscalização e controle ou mesmo nos provando para algum projeto. Às vezes, eu sinto que eles são um grande parceiro do bem, de nos apontar alguns caminhos.

9. E também tem aquelas ações, como acabei de falar que impactam o orçamento, que impactam o projeto, o planejamento, alteram a rota de um trabalho que vocês estava desenvolvendo, então sempre tem que avaliar que ator é esse e de que forma isso está te chegando.

10. Em alguns momentos sim e quando há essa questão mais política, em especial. A gente tem uma tendência a fazer uma atenção imediata.

11. Sim. Nós, em especial, na função de secretários, ficamos sempre numa balança, sendo avaliados, não pelo projeto maior de cidade, mas pelo quanto você tem sido solícito ou tem atendido a esse grupo, em especial de vereadores ou grupos políticos organizados. E na mesma medida você também recebe críticas dessas ONGs ou desses grupos organizados da sociedade civil, quando também você é demandado e não tem respostas pra dar. Ainda que seja resposta negativa – não eu não vou fazer, por isso, por isso. Mas a sociedade é inteligente e ela espera essa resposta e quando a gente não dá essa resposta, a gente tem um problema. Problema de imagem, problema de crítica, muitas vezes até você pode perder a tua função pública, porque você tem uma avaliação ruim.

12. Todas as demandas aqui são tratadas de maneira com a maior equidade possível. Eu procuro manter-me ética e firme nas minhas posições, nas minhas crenças e valores e então eu não dei de dar resposta a ninguém, não deixo de negar quando deve ser negado, sempre com uma justificativa, com educação, com tranquilidade, porque eu tenho um perfil técnico então eu acho que eu tenho obrigação e dever de dar respostas para as pessoas sejam elas de que grupo elas forem. E ai eu tenho conduzido nesse sentido, então qualquer demanda que chega aqui elas têm a mesma orientação: nós analisarmos e avaliarmos – é possível atender, atendemos, não é possível atender não atenderemos.

Se não é possível sob um ponto de vista orçamentário, a gente explica, a gente pode tentar outras soluções, buscar alternativas, buscar outros recursos de fontes federais, estaduais. Mas se for do ponto de vista técnico, que fira alguma relação técnica eu realmente faço um enfrentamento, justificando, explicando porque pode ou não pode ser realizado aquela atividade.

#### Prefeito/Poder Executivo

13. O Prefeito na verdade é o líder maior que define as diretrizes do governo, é seguindo essas diretrizes que a gente se pauta. Então é óbvio que se você tem um líder que te diz que rumo cidade desenvolvida, com qualidade de vida, com sustentabilidade, essa é uma diretriz para área ambiental e é por ela que nós vamos nos pautar. A influência dele é total. Ou diretamente nos procurando quando é necessário ou através da própria política do planejamento estratégico que foi elaborado das linhas de trabalho e atuação que nós teremos ou por intermédio daqueles interlocutores mais diretos que seriam a chefia de gabinete e o secretário de governo que fazem essa reunião desses atores chamados secretários e também a cobrança ou encaminhamento de ações que devem ser resolvidas além daquela cotidiana que você já sabe. Existem funções que você vai desempenhar no seu dia a dia e que você como gestor público tem que conhecer e fazer.

#### Conselhos/Participação Popular

14. Vou trazer um pouco pra leitura do nosso modelo de gestão. Modelo do partido que hoje está atuando. Uma característica fortíssima desse partido é a participação, não tem outro jeito. E eu acho isso fundamental, acho que a transformação da cidade, a melhoria de muitos aspectos sociais, principalmente, no atendimento de demandas que estavam totalmente esquecidas passa por essa atenção e maior autonomia, autonomia no sentido de participação, de oportunizar a participação por meio desses conselhos, por meio de audiências públicas, acho que a gente tem primado por isso. E é uma das coisas que eu mais admiro e se eu for trazer para área ambiental, não tem como fazer diferente. A gente acredita nessa educação ambiental não formal, a partir da participação efetiva da sociedade por meio dos conselhos. Acho fundamental. Tem feito grandes mudanças pra gente aqui.

#### Governo Estadual/Federal

15. O GF em especial ele tem uma influência nas políticas públicas que ele edita. Por exemplo, cada vez que ele edita uma política pública que determina “a todos os municípios definir seu plano de resíduo de sólidos”, ele deu uma diretriz geral e cria condições pra isso. Seja do ponto de vista de criar um manual ou aportar recursos para você executar isso. No momento em que ele faz isso, em tese ele tá criando um mecanismo de fazer com que todo mundo alinhe suas políticas, crie um jeito de controlar as informações do país pra todos os planos que ele realiza. Eu acho que quando ele propõe investimentos, por exemplo, Minha Casa Minha Vida, ele tá propondo um investimento de crescimento do país e aí ele nos provoca localmente, diretamente, porque nós também temos demandas reprimidas de moradia e aí uma coisa vai levando a outra. Então eu entro no programa porque eu tenho demanda de cidadão precisando de casa, com isso eu gero emprego e renda porque

eu vou movimentar o setor produtivo de construção civil que vai comprar materiais, que vai gerar uma demanda na parte da indústria, que vai gerar um monte de problema ambiental, porque vai gerar resíduos sólidos jogados em áreas não permitidas ou eu preciso de um controle sobre isso. Enfim, é uma cadeia, é um círculo virtuoso, mas também vicioso. Então acho que o GF é o grande mote responsável por essa nossa forma de atuar hoje. Mesmo oposição ou situação, são essas as diretrizes que nos alinham.

16. O GE não é diferente. Ele também edita políticas que nos atendem ou nos atingem diretamente, e aí a gente é influenciado por elas também, não tem como a gente escapar disso.

17. GF e GE atuam também com recursos, tanto ministérios sempre abrem oportunidades para projetos que você se inscreve enquanto município para receber aquela verba para executar aquela ação, aquela atividade. Como tem bancos investidores que te apoiam, bancos internacionais, bancos promovidos pelo próprio governo.

18. Normalmente, é de trás pra diante (recursos/edital depois projeto). Nós temos uma grande dificuldade ainda de termos corpo técnico preparado dentro dos municípios, em especial os municípios pequenos. E com isso você tem um déficit de projetos. Então, uma característica que a gente tem acompanhado é que não falta recurso do ponto de vista financeiro para bons projetos. O que falta são os bons projetos pra poder pegar esse recurso, concorrer a esses recursos. Essa é a grande dificuldade, exatamente, por uma ausência de técnicos preparados na máquina.

### Órgãos Reguladores

19. Muito. Diretamente com os órgãos reguladores, porque muitas das atividades que a gente desempenha estão sendo hoje tratados por meio desses órgãos reguladores, seja água, energia elétrica, unidades de conservação, então, a gente tem um grande trabalho. Quando eles editam algumas normas isso nos afeta. Fora que também tem toda essa questão de recursos, de concorrer a valores que eles disponibilizam por meio de projetos. E aí uma vez que você aceita participar de um projeto que eles estão desenhando, é porque de algum modo você está concordando com aquela política que eles estão editando. Um exemplo nosso, a Agência Nacional de Águas (ANA) tem investido num projeto chamado Produtores de Água, que é uma forma de garantir que as áreas de preservação efetivamente estejam preservadas ou voltem a ser reconstituídas pra poder continuar fornecendo água para o subsolo e a gente parar de ter essa perda tão grande de água nos nossos rios. Bom, a prefeitura de SJC entende que isso é importante e como nós temos grandes áreas de preservação permanente, então nós nos escrevemos para concorrer a esse recurso, trazer recurso desse projeto para cá, para um programa nosso que nós denominamos “Pagamento por serviços ambientais”. No momento que eu faço isso, eu estou concordando com essa política e estou mais que isso aderindo a ela. Eu vou receber recursos e vou ter que fazer aquela política naqueles moldes pensados por aquela agência reguladora, com aquela finalidade, os resultados que precisamos atingir são aqueles editados por eles, então eles tem grande influência na nossa política.

### Funcionários

20. Não existe nada sem eles. Esses atores são fundamentais. Mesmo porque se você não tiver o

apoio deles no teu trabalho você não vai chegar a lugar nenhum. O apoio técnico. E eles são ouvidos sempre, no debate na discussão dos projetos que nós vamos desenvolvendo. Até porque eu acredito que eu não posso comunicar pra fora, aquilo que eu não consigo comunicar para dentro. Então eu sempre testo internamente, com a equipe antes o que nós vamos fazer, para ouvir sugestão, até porque tenho que respeitar a aproveitar todo o conhecimento e bagagem que eles trazem de outras administrações e o conhecimento técnico que eles guardam para me auxiliar na execução dos projetos. Então eles são fundamentais, são sempre ouvidos, além de nos representarem em diversos conselhos. Os nossos funcionários a gente distribui também na participação social. Em nome da prefeitura, mas está lá dando sua opinião, se manifestando ainda que tecnicamente, ainda que em nome da sua equipe empregadora, mas é também uma oportunidade para ele conhecer o todo, fazer interferência. Ele atua nesses conselhos falando e ele pode estar influenciando aquele grupo.

## APÊNDICE 5

### Indivíduo X3

1. Vamos começar de cima pra baixo então: GF porque define a política geral do país, em termos de educação inclusive, que tem recursos para os convênios. O GE porque também divide responsabilidades na educação, principalmente no Ensino Fundamental e também, eventualmente, disponibiliza recursos para o município. A própria prefeitura, e aí, lógico o Prefeito porque é o comando do governo; a secretaria de Administração – que faz a gestão material, porque não temos autonomia de fazer essa gestão; a secretaria de Governo – que faz a mediação com a Câmara, porque os vereadores são agentes políticos que têm influência na cidade, portanto demandam questões da secretaria e são demandados pela população. Temos as secretarias que temos afinidades em termos de políticas públicas – Esporte, FCCR, a Assistência Social, Fundhas – que são secretarias que tem intercorrências e parcerias porque trabalham com políticas públicas que intercambiam com a Educação. A SSM porque trabalha com manutenção, com a manutenção da cidade e as escolas estão dentro da cidade, portanto, têm parcerias para resolver determinados problemas. A Urbam que é uma estrutura/empresa da Prefeitura que fornece mão de obra pra gente em função da manutenção e também de outras estruturas para funcionar as escolas.

2. São estruturas públicas com as quais nós temos intercorrências e interferências. Por exemplo, as Universidades que formam professores e querem ser parceiras. Escolas técnicas de médio ou graduação ou ensino propedêutico que querem ser parceiras, ETEP, uma infinidade de agentes que interferem na gestão da secretaria ou têm expectativas de serem parceiros da secretaria. Você tem empresas que desenvolvem projetos de responsabilidade social e que querem vender esse projeto pra gente ou implementar. Aí você tem parcerias com Johnson, Petrobras e muitas outras.

3. A secretaria de transportes na questão do trânsito. Então tem uma infinidade de agentes que acabam de uma forma ou de outra interferindo. As entidades sociais que prestam assistência com relação à pessoa com deficiência, então busca parceria com a gente para atendimento da educação infantil. Nós temos convênio com trinta unidades praticamente que mantêm creches e unidades de educação infantil. Sociedades filantrópicas em geral, Provisão, Ágape, Bem-te-vi, entidades religiosas que mantem creches e fazem parcerias e convênios com a gente. Clubes de serviços que muitas vezes querem fazer ações e buscam parcerias com a secretaria, difusão de valores, difusão de projetos específicos que eles têm ligados à questão educacional.

=====

4. Em tese, nós temos uma Constituição, a LDB da Educação, o Plano Nacional de Educação e todas as diretrizes que implementam as políticas educacionais do município. Tem que respeitara legislação geral, mas tem autonomia para trabalhar, então dentro disso, nós fazemos parcerias muitas vezes com essas entidades ou mesmo empresas para determinados projetos. Mas nós temos um calendário a cumprir, você tem o calendário escolar para cumprir. A Educação é extremamente rígida, tem que cumprir o calendário, o aluno tem que cumprir uma carga horária, porque senão ele não é promovido. Então, basicamente, a relação com todas essas estruturas externas se dá nos termos da

educação, do que tá previsto lá na LDB e nas metas dos planos nacionais de educação que são traduzidos em planos locais, que é o caso do plano municipal. Tem que ter um plano municipal. Basicamente é isso. Agora, tem muitas tentativas de interferências que rigorosamente são indevidas, que querem usar recursos da educação, que são recursos vinculados a educação em ações que não são propriamente de educação. Muitas vezes são políticas públicas, são demandas legítimas, são necessidades da população que estão pactuadas com a sociedade, mas que deveriam ser utilizados recursos gerais do orçamento da Pref, e não recursos vinculados à educação, porque não são necessariamente ações da educação. Isso faz parte, porque a máquina, independente de ter essa determinação de que existe uma fatia específica da educação, a máquina é um conjunto. Então muitas vezes é muito difícil separar determinadas ações do conjunto das políticas públicas. Então a educação acaba sendo parceira em muitas das atividades que são de interesse público, são legítimas como ações de políticas públicas, mas não necessariamente tem a ver com a questão educacional. Mas ai existe dentro do orçamento da prefeitura uma parcela vinculada a educação, que é uma parcela do recurso vinculado – só posso gastar com educação – e existe uma parte que o Tesouro Municipal coloca que eventualmente eu faço ações que envolvem essas parcerias que pela legislação eu não posso enquadrar como educação.

5. (Muitas vezes o que ocorre é) que a população não consegue entender é que isso é uma ação educacional. Às vezes é, mas a legislação não define como uma ação educacional. Ao não definir como uma ação educacional não importa se é uma ação educacional, importa que a lei fale que não é. Por exemplo: se você monta uma fanfarra, que vai ter uma dimensão cultural, uma dimensão educacional que você pode trabalhar, mas a lei diz: “fanfarra não é uma ação de educação, é uma ação de cultura.”. Então se eu for colocar dinheiro na fanfarra, eu não posso colocar recursos do FUNDEB, por exemplo, um recurso vinculado. Eu tenho que usar esse plus que o tesouro me dá. Então muitas vezes existe um conflito com relação ao fato da legislação ser muito rígida. E existe questão de interpretação. Então quando o Tribunal vai avaliar o cumprimento dos 25% da Educação, muitas vezes ele glosa e diz: esses gastos aqui não são de educação e às vezes é porque a pessoa errou e colocou um gasto indevido no que seria vinculado ou às vezes é uma questão de interpretação, porque a lei não é clara, você está naquela margem de sombra da lei. Que envolve o seguinte, um interpreta que esse gasto pode ser de educação e o outro fala que não. E ai fica ao arbítrio de quem tem o poder de determinar. Muitas vezes o Tribunal vem pra cima, dai se arrasta um processo, longo, pra se explicar para o Tribunal, você tentar justificar. E às vezes o Tribunal aceita, às vezes não. Por isso no caso da educação, você tem que gastar sempre uma margem a mais, porque se ele glosa você já gastou o mínimo que é os 25%. Toda legislação de vinculação de recursos deveria ser repensada. (essa vinculação) cria muitos problemas pra gente, porque às vezes você tem interfaces que são ações complementares para a educação, com a saúde, por exemplo, e que eu não posso usar o recurso da educação, porque é interpretado como uma ação de saúde. Se eu uso o Tribunal glosa. E a população fica brava e pergunta por que não posso fazer isso. Não posso porque a legislação não permite você usar o recurso da educação, teria que ser pago pela saúde.

=====

6. Sim (nem todas são desejadas pela secretaria). Muitas das ações são de interesse das entidades ou das empresas de ficar bem na fita com a sociedade ou ter isenção fiscal ou ter algum tipo de

redução em suas responsabilidades de impostos e acabam querendo impor para secretaria. E ai você tem um certo embate, porque você tem a percepção da sociedade que é complicado. Às vezes a sociedade percebe aquilo como desejável, mas não tem legitimidade do ponto de vista legal e institucional. Você quer atender a demanda porque tem valor e às vezes não pode, ou às vezes realmente não devem ser atendidas, porque vão contra as políticas públicas estabelecidas.

### Conselho Municipal de Educação

7. O CME tem uma função normativa de regulamentar as normas dentro do município e ele também a função participativa, ser um instrumento de discussão das políticas de educação, então ele tem uma legitimidade total. Ele faz parte da estrutura educacional. Ai você tem outros conselhos que têm interface, tipo Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente, Conselho do Idoso, Conselho de Segurança, Conselho da Saúde e outros, mas não tem atribuição na área de educação. A saúde da criança tem interface com a educação, por exemplo, pode levar dentista para escola.

8. Muitas vezes as interfaces tem legitimidade, mas não tem legalidade.

### Órgãos reguladores

9. Tem estruturas de estado, Ministério da Educação, tem a Secretaria de Estado da Educação, você tem as fundações que implementam as políticas em termos de recursos (FNDE), tem alguns institutos de pesquisa de educação (INEP), tem uma estrutura que dá apoio à formação de professores (CAPES), e você tem o Conselho Nacional de Educação, CEE. Além disso, você tem o CAE (Conselho de alimentação escolar) que acompanha a questão da merenda escolar, conselho do FUNDEB que acompanha a implementação da política pública de recursos que são transferidos para educação. Mas são órgãos de fiscalização e acompanhamento, não cumprem papel de uma ANATEL. O CME de certa maneira cumpre esse papel, pois ele define normas para o sistema municipal de educação. É atribuição exclusiva do município fazer a gestão da educação infantil, então nós somos reguladores das escolas de educação infantil privadas. É o município/secretaria que autoriza, que acompanha, que de fato aprova a instalação de uma escola. Mas envolve parcerias também, porque envolve segurança, a questão das posturas municipais que tem que ser respeitadas e ai tem bombeiro, que são outras estruturas. Mas quem dá palavra final é o município (0-6anos incompleto).

10. Se a escola tem educação infantil e tem ensino fundamental responde para o Estado. Não responde para o município. As exclusivas de educação infantil fazem parte do sistema municipal de ensino, então, por exemplo, é uma regulação que é feita pelo município e o Conselho Municipal de Educação tem papel fundamental, porque é ele que estabelece as normas com relação a essa política.

11. - Normativo é o CNE e o Congresso Nacional. O INEP ele cumpre papel de um instituto de pesquisa, estudos e políticas. O INEP faz o censo, coleta dados. O FNDE repassa recursos para ônibus escolar, para merenda, faz acompanhamento dos recursos que são repassados, o livro didático, material escolar, construção de creche, construção de escolas, se bem que o GF não patrocina construção de escola de ensino fundamental. Está patrocinando a construção de educação infantil.

São papéis diferentes.

Prioridades?

12. Nenhuma dessas estruturas são atores no processo educacional. O ator do processo educacional é o professor para chegar no aluno. Essas estruturas são de apoio para tornar efetiva a sala de aula, para ela funcionar. Então muitas vezes, o que é colocado não convém para a Educação, mas a gente precisa atuar de modo que a gente consiga viabilizar para sala funcionar.