



# *Análise do poder dos participantes*

Março de 2005



International  
Institute for  
Environment and  
Development

James Meyers ([james.meyers@iied.org](mailto:james.meyers@iied.org)) orientou o desenvolvimento do primeiro conjunto de ferramentas a partir do trabalho no setor de silvicultura e uso da terra.

## **Resumo**

**Os participantes são as pessoas que são importantes para um sistema. A análise do poder dos participantes é uma ferramenta que ajuda a entender como as pessoas afetam as políticas e instituições, e como as políticas e instituições afetam as pessoas. É especialmente útil para identificar os ganhadores e perdedores e para realçar os desafios que devem ser enfrentados para realizar mudanças no comportamento, desenvolver capacidades e tentar resolver injustiças.**

**Existem várias formas de abordar a análise do poder dos participantes. Um processo em seis etapas parece funcionar bem:**

- 1. Desenvolver o objetivo e os procedimentos da análise e a compreensão inicial do sistema**
- 2. Identificar os participantes principais**
- 3. Verificar os interesses dos participantes, suas características e condições**
- 4. Identificar as formas e os contextos da interação entre os participantes**
- 5. Avaliar o poder dos participantes e suas funções potenciais**
- 6. Avaliar as opções e usar os resultados para progredir**

**Da mesma forma como para as outras ferramentas, a utilidade e a força da análise do poder dos participantes dependem da forma como ela é usada. Ela pode ser feita por analistas individuais ou processos que envolvem múltiplos participantes, ou ainda alguma forma intermediária entre estes dois extremos. A análise do poder dos participantes pode ser usada progressivamente para dar mais poder a grupos importantes, porém marginalizados, e para melhorar as políticas e instituições. Mas deve ser reconhecido que é possível que as técnicas também sejam usadas de forma mais cínica por algumas pessoas – para descobrir quem deve ser manipulado, subvertido ou eliminado. Os usuários progressistas devem estar cientes de que os cínicos podem tomar a dianteira e devem encorajar a todos os envolvidos que tenham uma idéia bem clara de seu objetivo, suas intenções e os resultados desejados.**

### **O que é a análise do poder dos participantes?**

Em muitos tipos de situação, as pessoas avaliam as posições de outras pessoas com relação a uma questão específica para poder avaliar o nível de apoio ou oposição dos outros e para prever seu comportamento no caso de haver alguma mudança. A análise do poder dos participantes é uma abordagem organizada para este fim. É uma abordagem que ajuda a entender um sistema através da identificação dos atores ou participantes principais no sistema e da avaliação dos seus interesses respectivos no sistema ou sua influência sobre o mesmo.

A análise do poder dos participantes é especialmente útil para ajudar nas situações em que devem ser tomadas decisões, em que vários participantes têm interesses concorrentes, em que os recursos são limitados e as necessidades dos participantes precisam ser adequadamente equilibradas. Além de avaliar as políticas e instituições atuais, pode ser usada para avaliar possíveis cenários. Trata-se de formular perguntas tais como: De quem é o problema? Quem se beneficia? Quem perde? Quais são as diferenças de poder e as relações entre os participantes? Qual é sua influência relativa? A análise das respostas a estas questões possibilita identificar as

instituições e relações que precisam ser desenvolvidas ou tratadas para evitar resultados negativos e realçar os positivos.

### Porque e quando usá-la

A análise do poder dos participantes pode ser uma ferramenta crucial para melhorar os meios de subsistência. Se, por exemplo, procurarmos melhorar uma estratégia de subsistência, em geral é preciso maior capacidade ou maiores poderes para a pessoa que a procura – o ‘interessado primário’. Isto, por sua vez, requer uma mudança na relação entre essa pessoa e os outros participantes, e nos benefícios resultantes. As políticas e instituições geralmente definem e, muitas vezes, determinam estas relações entre os participantes. Se estas políticas e instituições tiverem de ser orientadas para melhorar os meios de subsistência, então a compreensão dos indivíduos e grupos que as afetam, ou são afetadas por elas, é crucial a todos os níveis. Assim, após alguns passos iniciais para entender quais políticas, instituições e processos são importantes para a subsistência, é preciso descobrir a natureza de cada um. Muitas vezes o quadro é complexo – e a análise do poder dos participantes proporciona um meio para começar a entendê-lo.<sup>1</sup>

A complexidade de muitos meios de subsistência faz com que seja improvável encontrar uma solução generalizada – um conjunto de políticas, instituições e processos – para atender às necessidades de todos. A análise do poder dos participantes pode ajudar a entender a distribuição dos custos e benefícios (p.ex. entre ricos e pobres, homens e mulheres), saber porque as coisas são do jeito que são, e o que precisa mudar.

A análise do poder dos participantes pode ser usada em vários **níveis** e com vários **objetivos**:

- Processo estratégico amplo* – para determinar a abrangência de um processo, aumentar seu ímpeto e controlar o processo
- Instituição ou negócio* – para examinar a saúde de uma organização e planejar mudanças
- Projeto ou programa* – para planejar, dirigir e controlar um projeto
- Decisão particular* – para prever as conseqüências de uma decisão e pensar em como cuidar delas

É cada vez mais reconhecido que as boas políticas e instituições ‘pertencem’ a uma ampla gama de participantes – não apenas ao grupo de participantes mais proeminentes ou poderosos. A análise do poder dos participantes pode, por si só, melhorar o aperfeiçoamento das políticas e instituições, dependendo do grau de envolvimento das pessoas pertinentes com poder de decisão no processo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Além de analisar as políticas e instituições, a análise do poder dos participantes pode também ser usada com êxito para entender outros aspectos dos meios de subsistência sustentáveis, tais como a forma em que as estratégias de subsistência e as atividades de algumas pessoas afetam as de outras pessoas, e como os resultados dos meios de subsistência têm efeitos diferentes em diferentes pessoas.

<sup>2</sup> Como muitas ferramentas de ‘gestão’, a análise dos participantes nasceu no setor privado – com a noção de responsabilidade social da empresa, que começou a ganhar terreno no início dos anos 1960. A idéia de que as organizações, programas e projetos têm participantes agora é bem comum. Os órgãos de assistência em particular promoveram o desenvolvimento e uso desta ferramenta para ajudar a focalizar mais na pobreza, exclusão social e o papel das instituições. Porém, como também para outras ferramentas de gestão, muitas vezes há mais exagero do que experiência e se deve lembrar que, enquanto a abordagem da análise do poder dos participantes delineada a seguir usa a experiência de algumas entidades e empresas, por enquanto ainda está longe de ser usada regularmente.

## Quem são os participantes?

Os participantes são aqueles que têm direitos ou interesses num sistema. Se você está preocupado com o futuro de um sistema – você deve se preocupar com os participantes. Para uma organização, por exemplo, os participantes são quaisquer grupos ou indivíduos que podem afetar, ou são afetados pela realização do objetivo da organização. Esta definição é demasiado ampla para algumas pessoas, pois inclui as partes interessadas e as partes afetadas. Algumas pessoas preferem restringir o termo àqueles que têm um ‘interesse em jogo’, reivindicação ou investimento – aqueles que contribuem com alguma coisa importante para a organização e esperam algo em troca.

Os participantes podem ser indivíduos, comunidades, grupos sociais ou organizações. Por exemplo, os participantes numa política florestal podem incluir pessoas que moram dentro ou perto das florestas em questão, pessoas que moram mais afastadas e que usam estas florestas, colonos de outras partes do país ou do estrangeiro, trabalhadores, pequenos empresários, funcionários florestais, gerentes de empresas de extração de madeira, ambientalistas, políticos, funcionários do governo, cidadãos do país, consumidores, autoridades florestais, departamentos do governo central, departamentos do governo local, ONGs nacionais, acadêmicos e pesquisadores, doadores, consultores, ONGs internacionais, organizações comunitárias e gerais. Se seu interesse nas florestas for realmente legítimo – e uma das funções da análise do poder dos participantes poderia ser de examinar a legitimidade de suas reivindicações –, todas estas pessoas deveriam estar envolvidas de alguma forma na criação e implementação de políticas que afetam as florestas.

Muitas vezes, uma primeira **categorização útil dos participantes** é segundo se são *primários* ou *secundários*, dependendo de uma avaliação que determina se são afetados diretamente pelo sistema ou se podem diretamente afetá-lo. Se o foco da intervenção for a melhora do meio de vida, aqueles cuja subsistência é o alvo da intervenção estarão entre os principais participantes. Outra forma de fazer uma primeira classificação dos participantes numa organização é dividi-los em três grupos – participantes internos, de interface e externos. Usando o exemplo de um hospital:

- Os participantes internos* são os agrupamentos de pessoas que operam unicamente dentro dos limites da organização, p.ex., os administradores, funcionários de escritório, enfermeiras, pessoal de cozinha, pessoal de manutenção, etc.
- Os participantes de interface* são aqueles que funcionam tanto interna como externamente com relação à organização. As principais categorias dos participantes de interface são a diretoria e os médicos.
- Os participantes externos* podem ser classificados em três categorias conforme seu relacionamento com a organização:
  - Aqueles que contribuem para a organização – membros ou pacientes, terceiros pagadores e vendedores de equipamento e material.
  - Aqueles que competem com a organização para obter membros, pacientes e recursos.
  - Aqueles com um interesse especial no funcionamento da organização – a Câmara de Comércio ou organizações de desenvolvimento econômico.

Deve-se lembrar que a gama de participantes e suas funções não são estáticas. Diferentes atores assumem papéis diversos e numa análise do poder dos participantes é importante tentar ver além do quadro superficial das funções dos diversos atores: quem está promovendo o que e quem não pode ser 'ouvido'? Quem são os 'integradores' e quem são os 'divisores'? Tampouco deve se pressupor que todos os atores dentro de uma categoria sejam homogêneos nas suas percepções. Tais percepções dependem de muitos fatores, que precisam ser explorados através da análise, cada situação devendo ser reconsiderada em vez de se chegar a conclusões imediatas sobre a provável atitude dos diferentes participantes.

### **Quem deve fazer a análise do poder dos participantes?**

A análise do poder dos participantes talvez precise ser instigada e dirigida por uma gama de profissões – como indivíduos ou em grupos:

- Analistas e avaliadores independentes
- Planejadores de projeto
- Gerentes de organizações ou empresas
- Lobistas e ativistas
- Participantes individuais
- Grupos de participantes
- Grupos de participação de múltiplos interesses

Embora a análise dos participantes seja uma tentativa de entender como as pessoas se inter-relacionam, em si ela tanto pode como pode não envolver um certo grau de participação. Da mesma forma como para outras ferramentas, seu valor é relativamente neutro – seus efeitos dependem de quem as usa e como. Se o objetivo for de ter um número maior de participantes que progridem juntos, a participação destes participantes na análise será crucial. A credibilidade da análise também dependerá de a entidade ou o grupo que a realiza ser refletiva e ter intenções, valores e propósitos claros.

Mesmo quando a análise do poder dos participantes é usada para os fins puramente analíticos de uma das partes, é improvável que se obtenha um quadro realista da gama de participantes e seus interesses, influência e poder sem uma abordagem razoavelmente participativa. Contudo, raramente é possível começar a análise com o envolvimento de todos. Um caminho mais eficaz para a análise do poder dos participantes é iniciá-la em pequena escala e envolver um número cada vez maior de participantes com o passar do tempo.

Podem ser necessários **conhecimentos e atitudes particulares** para fazer a análise do poder dos participantes. Em alguns casos, podem ser contratadas ou treinadas pessoas com estes atributos, mas alguns destes atributos só poderão ser adquiridos através da experiência com:

- a comunicação nos dois sentidos – transmitir pontos de vista e ouvir os pontos de vista de outros
- o respeito dos outros participantes e o respeito por eles
- consciência cultural e de gênero,
- presidir reuniões e oficinas
- facilitar processos que envolvem vários participantes
- desenvolver a confiança e o consenso, bem como a gestão de conflitos

- desenvolver o entusiasmo, a transparência e o engajamento
- paciência – leva tempo para os participantes consultarem sua própria base

## **Como fazer a análise do poder dos participantes – uma abordagem por etapas**

Uma abordagem por etapas é adequada em todos os contextos acima mencionados. A seguinte abordagem é generalizada, mas é particularmente adequada para o tipo de análise do poder dos participantes que é necessária para desenvolver, criar ímpeto e controlar os esforços para mudar uma política ou instituição.

### **1ª etapa: Desenvolver o propósito e os procedimentos da análise e a compreensão inicial do sistema**

#### *Considerar o nível institucional e o objetivo*

É necessária uma compreensão clara das metas e dos limites da análise – deve ser incluída a abrangência das questões, deve se saber com clareza o que será excluído e identificar o que pode ser alcançado e realizado. Muitas coisas vão depender do:

- ❑ *Nível institucional:* a análise de uma política nacional ou de um processo estratégico precisará envolver participantes diferentes do que no caso de uma política regional, um projeto local ou uma decisão particular de uma empresa – a primeira terá desafios maiores de representação ‘vertical’ em toda a hierarquia.
- ❑ *Propósito:* a avaliação de uma possível política é diferente, por exemplo, da avaliação de uma instituição ou de um processo – a primeira precisa incluir uma representação extra-setorial considerável e a segunda precisa talvez dar maior ênfase aos participantes do local do que aos ‘participantes numa política’.

#### *Criar as condições para um diálogo de qualidade entre múltiplos participantes*

Quando se antecipa o envolvimento na análise de pessoas interessadas, é necessária uma consideração inicial da forma como as pessoas são organizadas e como operam. Existem várias dimensões para a qualidade do diálogo dos participantes e estas devem ser levadas em consideração antes, durante e após uma análise participativa do poder dos participantes, pois darão forma ao processo. Em primeiro lugar, a *inclusão* – deve-se determinar quem está incluído na análise participativa e os *procedimentos* para sua concepção e implementação. As **ações cruciais** para garantir a inclusão e os procedimentos de boa qualidade incluem:

- Permitir aos participantes assistir na identificação de outros participantes
- Garantir que os participantes tenham confiança no convocador
- Possibilitar o diálogo, não o fluxo de informações em um só sentido
- Garantir que as partes sejam suficientemente bem preparadas e informadas para terem opiniões e decisões bem informadas
- Envolver os participantes na definição das condições de engajamento
- Permitir aos participantes exprimirem suas opiniões sem restrição ou medo de sanção
- Incluir um processo de divulgação pública e reação (feedback)

Em segundo lugar, é necessário concentrar na *reação* – o quanto as várias partes reagem à análise, e os *resultados* – o que realmente acontece, quem colhe os benefícios e quem arca com os custos.

### *Desenvolver uma compreensão inicial do sistema*

Para garantir que a análise seja bem focalizada e que seja feita no momento oportuno, é preciso ter uma compreensão geral dos problemas chave identificados por alguns dos grupos principais e os fatores básicos de interação do sistema ou da questão. As pessoas chave com poder de decisão no sistema e sua influência relativa precisam ser identificadas. Uma percepção inicial é necessária – os detalhes podem ser agregados com o tempo e à medida que se colhem mais informações.

### **2ª etapa: Identificar os principais participantes**

Existem várias maneiras de começar a identificar os participantes. Cada uma tem suas vantagens e seus riscos. O processo de análise deve reconhecer os riscos da omissão de participantes cruciais e deve se esforçar para evitar estes riscos. Usando-se uma combinação de **abordagens**, os riscos de uma abordagem única são reduzidos.

- ❑ *Identificação pelo pessoal de entidades importantes e por outros indivíduos com conhecimentos do sistema.* Aqueles que já trabalham no sistema há algum tempo podem identificar os grupos e indivíduos que eles sabem ter interesses nas questões cruciais e ser bem informados sobre elas. Porém, deve-se tomar cuidado para saber se estes indivíduos ou grupos são realmente ‘representativos’ (veja abaixo).
- ❑ *Identificação através de registros e dados da população.* Os dados de censos e população podem fornecer informações úteis sobre os números de pessoas e sua localização por idade, sexo, religião, etc. Entidades importantes do setor e seus funcionários muitas vezes têm registros contemporâneos e históricos sobre empregos, reivindicações conflitantes, reclamações de vários tipos, pessoas que assistiram a reuniões, transações financeiras, etc. Os contatos com ONGs e acadêmicos podem revelar pesquisas e relatórios pertinentes e pessoas entendidas ou com boas conexões.
- ❑ *Auto-seleção de participantes.* Anúncios feitos em reuniões, jornais, estações locais de rádio ou outro meio local para disseminar informações podem atrair pessoas interessadas. Esta abordagem funciona melhor para grupos que já têm bons contatos e percebem que seus interesses seriam mais bem servidos através da comunicação. Aqueles que vivem em áreas mais remotas ou que são pobres e têm menos escolaridade, bem como os que são hostis para com outros participantes, podem não ser atraídos desta forma. Existe o risco de que as elites locais ou outras pessoas com objetivos injustos sejam atraídas.
- ❑ *Identificação e verificação por outros participantes.* As discussões iniciais com os participantes que são identificados em primeiro lugar podem revelar seus pontos de vista sobre outros participantes cruciais que são importantes para eles. Isto ajuda a entender os interesses e as relações entre os participantes.

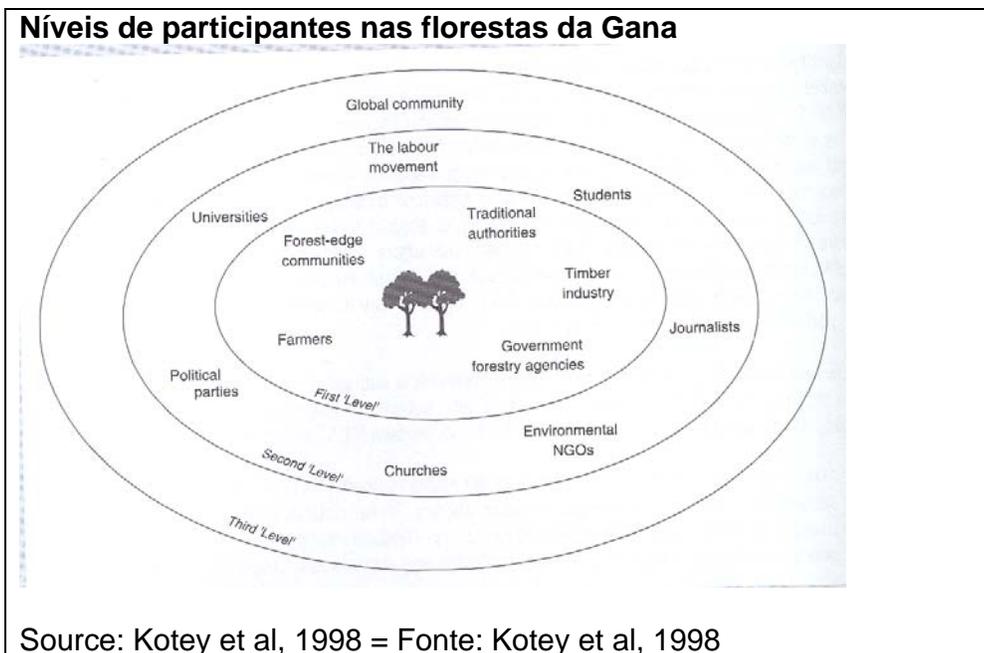
Algumas das **perguntas** cruciais a fazer em qualquer uma das abordagens acima são:

- Quem são os beneficiários potenciais?
- Quem poderia ser afetado de forma negativa?
- Quem tem direitos já existentes?
- Quem poderia não ter voz?
- Quem poderia ressentir as mudanças e mobilizar uma resistência contra elas?
- Quem é responsável pelos planos pretendidos?
- Quem tem dinheiro, habilidades ou informações cruciais?
- Quem tem que mudar de atitude para ser bem-sucedido?

É importante que os indivíduos envolvidos sejam 'representativos' de seu grupo de participantes ou 'base'. As dimensões cruciais da **representação** são:

- ❑ **Identidade:** O representante tem os mesmos pontos de vista do grupo / base? Ou será que os representantes trarão outras / múltiplas identidades para o processo, p. ex., afinidades tribais / de classe ou políticas? Em que casos estas afinidades poderiam ajudar e quando elas poderiam prejudicar a representação e os resultados?
- ❑ **Responsabilização:** A escolha do representante foi feita por um grupo / base em particular? Ele costuma consultar este grupo regularmente? Que tipos de especificidade e sanção foram atribuídos pelo grupo à responsabilização do representante? Alguns indivíduos assumem um mandato dos membros de um grupo de participantes que não tem o respaldo de processos de responsabilização para com essas pessoas. Pessoas diferentes têm níveis diferentes de integração nos seus grupos e, portanto, alguns valem mais como representantes do que outros.

No início do processo – um simples diagrama de círculos concêntricos de participantes 'primários' e 'secundários' pode ser útil para provocar um debate e tornar-se o foco de uma análise posterior.



Third 'level' = Terceiro 'nível'  
Global community = Comunidade mundial  
Second 'level' = Segundo 'nível'  
The labour movement = O movimento trabalhista  
Students = Estudantes  
Journalists = Jornalistas  
Environmental NGOs = ONGs ambientais  
Churches = Igrejas  
Political parties = Partidos políticos  
Universities = Universidades  
First 'level' = Primeiro 'nível'  
Forest-edge communities = Comunidades que vivem à beira das florestas  
Traditional authorities = Autoridades tradicionais  
Timber industry = Indústria madeireira  
Government forestry agencies = Departamentos florestais do governo  
Farmers = Fazendeiros

Estes diagramas podem ajudar no processo de categorização, e às vezes limitar o campo de participantes. Será preciso restringir o campo quando for necessário distinguir entre todos os que potencialmente afetam ou são afetados pela política ou instituição e os principais participantes cujo envolvimento é crucial. Pode ser necessário desagregar ainda mais algumas categorias iniciais de participantes à medida que a informação é desenvolvida. Por exemplo, pode ser necessário desagregar aqueles que são afetados por uma política a nível local de acordo com critérios econômicos e de gênero, bem como pelo nível e tipo de envolvimento. Pode ser necessário refinar ainda mais os grupos de participantes para enfrentar o problema de que embora as pessoas realizem ações parecidas, é provável que nem todas atribuam o mesmo *significado* a estas ações, devido às suas prioridades e estratégias de subsistência diferentes. Por exemplo, uma iniciativa que permite aos pequenos proprietários ganharem dinheiro com o cultivo de páprica em hortas caseiras beneficia a todos os pequenos proprietários, mas tem um significado especial para as mulheres que geralmente têm de combinar atividades remuneradas com suas atividades domésticas.

Dependendo do tipo de problema ou objetivo, pode ser particularmente importante examinar as **características** dos participantes em termos de:

- *Os aspectos básicos* – homens / mulheres, ricos / pobres, jovens / velhos
- *Localização* – moradores rurais / urbanos, perto / longe do problema
- *Propriedade* – proprietários de terras / sem terra, gerentes, funcionários, sindicatos
- *Função* – produtores / consumidores, negociantes / fornecedores / concorrentes, órgãos de fiscalização, criadores de políticas, ativistas, formadores de opinião
- *Escala* – pequena / grande escala, comunidades locais / internacionais
- *Tempo* – gerações passadas, presentes, futuras

Cada participante interessado precisa ser bem definido para não haver ambigüidade sobre a pessoa de quem se está falando. Porém, tentar fazer as pessoas corresponder exatamente a definições muito estreitas de participantes é inútil e pode até ser perigoso. Da mesma forma como muitas vezes é inútil classificar o meio de subsistência das pessoas em categorias simples

como fazendeiro, caçador ou pescador porque as pessoas a nível local são mais complicadas do que isso. Os participantes em políticas e instituições também são difíceis de classificar em categorias nítidas tais como político, gerente da empresa ou líder de ONG. Na prática, as pessoas podem se encaixar dentro de vários grupos de participantes ao mesmo tempo e isto pode mudar com o passar do tempo. Portanto, pode ser necessário rever e revisar a identificação dos participantes regularmente.

### **3ª etapa: Investigar os interesses, as características e as condições financeiras dos participantes**

Uma vez identificados, os interesses, as características e as condições financeiras dos participantes precisam ser mais bem compreendidas. Nesta etapa, é especialmente importante que os participantes expressem suas próprias preocupações. Uma lista de verificação de **perguntas** para cada grupo de participantes poderia incluir:

- Quais são as experiências ou expectativas dos participantes com relação à política / instituição?
- Quais foram ou quais seriam os benefícios e custos para o interessado?
- Quais interesses dos participantes entram em conflito com as metas da política / instituição?
- Quais recursos foram mobilizados pelo interessado ou quais ele estaria disposto a mobilizar?

As **metodologias** úteis para esta parte da análise incluem:

- ❑ *Debates livres* para gerar idéias e temas dentro de um grupo de participantes. Estes são feitos em sessões em que 'vale tudo', nas quais todas as discussões são registradas. Mais tarde, os pontos discutidos podem ser classificados e priorizados. Podem então ser convocados *grupos de enfoque* com participantes específicos para discutir temas particulares.
- ❑ *Entrevistas semi-estruturadas* em que uma lista informal de assuntos é usada para orientar uma entrevista com um grupo de participantes, deixando outros assuntos virem à tona e serem discutidos. Esta abordagem é muito útil para a verificação cruzada, a identificação de pontos comuns, de trocas (trade-offs) e de contextos para a tomada de decisões dos participantes.
- ❑ *Procurar dados já existentes* – uma variedade de documentos pode revelar os interesses, as características e as condições financeiras dos participantes. Sempre vale a pena pesquisar e procurar relatórios e informações documentadas. Quase sempre existem mais do que parece haver à primeira vista, às vezes nos lugares mais inusitados.
- ❑ Podem ser preparadas com os participantes *linhas de tempo* para a história das conexões entre as políticas, instituições e processos específicos e seus impactos, com discussão sobre a causa e o efeito de várias mudanças.
- ❑ Os *diagramas* ajudam muita gente a ter uma idéia rápida do que está sendo planejado ou do que se está falando. Estes diagramas podem funcionar bem para estimular a discussão, tanto para pessoas alfabetizadas como não-alfabetizadas. Em geral, os diagramas e as visualizações funcionam porque focalizam a atenção enquanto se discute

um assunto, representam questões complexas de forma simplificada, estimulam idéias e, portanto, ajudam na tomada de decisões. É claro que algumas pessoas não pensam nem trabalham bem em termos de diagramas e preferem discussões verbais com descrições de *exemplos* e *estórias* reais.

Através destes métodos e, é claro, através da observação direta e conversas regulares de um para um, a gama de ***influências sobre os participantes*** pode começar a ser aplicada. Estas influências incluem:

- ❑ *Fatores institucionais organizacionais*: mandatos, regras, normas, funções, forças e fraquezas; dinâmicas, interações e cultura institucional
- ❑ *Fatores de motivação individual*: predisposição ideológica, busca de objetivos políticos; posição e controle de recursos; conhecimento e experiência pessoal; promoção da própria carreira; lealdade institucional, melhora do status de sua própria entidade, e atributos e metas pessoais, tais como a procura de arrendamento

Alguns interesses e influências de participantes são, portanto, muito mais óbvios do que outros. É importante lembrar que muitos interesses são difíceis de definir – podem ser ocultos, múltiplos ou em contradição com as metas e os objetivos declarados das organizações às quais os participantes pertencem. É provável que alguns destes interesses e influências somente serão revelados aos poucos, enquanto pode ser necessário não mexer em outros por razões de conveniência política ou pessoal.

#### ***4ª etapa: Identificar os sistemas e contextos de interação entre participantes***

Esta etapa procura entender as relações entre participantes, investigar os fatores em conflitos e na cooperação, p.ex., relações de autoridade, divisões étnicas, religiosas ou culturais, contextos históricos e instituições legais. Isto torna possível a identificação de áreas em comum ou conflitos prevaletentes e trocas (trade-offs) potenciais.

Dois **metodologias** são particularmente úteis nesta etapa:

- ❑ *A ferramenta ‘quatro critérios’*. Esta é uma ferramenta para desenvolver as funções dos participantes. É usada para avaliar os Direitos, as Responsabilidades, Recompensas (rendas ou retornos) e Relações com outros grupos.
- ❑ *Entrevistas narrativas*. Esta é uma abordagem para obter os melhores resultados dos informantes principais, permitindo aos participantes contribuir da sua própria maneira com informações. Pode ser estruturada para aproveitar seus conhecimentos dos assuntos principais relativos à política ou à instituição – ou pode ser mais livre, baseado na ‘narração de uma história’, que permite que estes assuntos sejam exteriorizados sem necessariamente ter de fazer perguntas diretas sobre eles. A abordagem da entrevista tem de ser modificada para cada indivíduo. Estas abordagens podem variar enormemente, desde a procura informal de anedotas em conversas num corredor, enquanto se bebe uma cerveja ou no campo de golfe, até entrevistas formais, gravadas, com transcrições revistas para checar sua exatidão. Uma série de **técnicas** pode ser usada:

- Apresentar diferentes perspectivas / pontos de vista sobre um problema e provocar reações dos entrevistados a cada um.
- Permitir que os entrevistados não expressem seus próprios valores e definições (em reconhecimento ao fato que o engajamento com uma perspectiva em particular pode ser politicamente difícil para eles).
- Usar cenários do tipo 'se ... então' para determinar a opinião dos entrevistados sobre a viabilidade de possíveis acontecimentos ou recomendações (as pessoas podem se sentir mais à vontade quando reagem a situações hipotéticas)

O analista deve lembrar que os assuntos relativos a políticas e instituições muitas vezes são controversos e os participantes devem estar cientes de como será usada a informação fornecida por eles.

### **5ª etapa: Avaliação do poder e do potencial dos participantes**

As prioridades de diversos participantes provavelmente serão muito diferentes. Em alguns contextos pode até ser possível desenvolver um sistema para julgar a legitimidade e justificação dos interesses destes participantes, usando critérios adequados à política ou instituição em questão. As prioridades podem ser avaliadas segundo o nível e grau de engajamento social que as sustentam – quem as endossa e qual o seu impacto. Porém, podem haver interesses legítimos que são representados apenas por vozes fracas.

#### **Ponderação dos interesses dos participantes em políticas florestais**

Quando os interesses de diferentes participantes tenham sido identificados poderá ser possível e necessário 'ponderá-los', usando os critérios aplicáveis ao tema de política em questão. Colfer (1995) desenvolveu uma abordagem para ser usada em contextos onde a meta é melhorar os padrões de silvicultura, procurando restituir o equilíbrio entre os participantes quanto ao seu acesso a decisões sobre a silvicultura e garantindo que os atores locais sejam totalmente identificados e 'ponderados' contra certos critérios. Usando a abordagem de Colfer, em algumas circunstâncias os participantes podem ser identificados e ponderados dependendo de:

- *Sua proximidade* a florestas, bosques, árvores ou fazendas
- *Sua dependência* de florestas para sua subsistência (i.e., onde há poucas alternativas às florestas, ou nenhuma, para satisfazer suas necessidades básicas)
- *Ligações culturais* com as florestas e usos dos recursos florestais
- *Conhecimento* relativo à intendência dos ativos florestais
- *Direitos pré-existentes* à terra e aos recursos de acordo com o direito consuetudinário ou comum
- *Capacidade organizacional* para regras eficazes e a tomada de decisões responsáveis sobre produtos e serviços florestais
- *Empresas florestais economicamente viáveis* baseadas na integração dos custos ambientais e sociais, trazendo benefícios justos para a localidade.

Colfer sugere enfaticamente que um critério 'inverso' pode também ser aplicado, isto é, se um grupo local tem um *déficit de poder*, deve ser mais ponderado (para compensar por este *déficit*). Por outro lado, pode se dizer que alguns participantes têm níveis consideráveis de poder e influência que podem prejudicar a capacidade de outros participantes para realizar o bom manejo florestal ou até impedir que ele se realize. Nestas condições, seria necessária uma abordagem que atribuísse um peso aos participantes de acordo com o quanto suas ações pudessem ser *mitigadas* ou *prevenidas*. Obviamente isto é delicado. As abordagens práticas, tais como a análise do poder dos participantes, que são capazes de iniciar uma abertura e um debate sobre as situações dos diferentes níveis de poder, podem facilitar o progresso.

Fontes: Colfer 1995; Mayers e Bass 1999

Os participantes têm níveis muito diferentes de poder para controlar as decisões que afetam as políticas e instituições, e têm diferentes níveis de 'potencial' para contribuir ou 'importância' para alcançar um objetivo específico.

❑ O *poder* para influenciar as políticas ou instituições vem do controle sobre as decisões com efeitos positivos ou negativos. O poder dos participantes pode ser entendido como até onde os mesmos são capazes de persuadir ou coagir as outras pessoas a tomarem decisões e empreenderem certas ações. O poder pode ser devido à natureza da organização do interessado ou sua posição relativa aos outros participantes (por exemplo, ministérios da área que controlam orçamentos e outros departamentos). Outras formas de poder podem ser mais informais (por exemplo, as conexões pessoais a políticos no governo). (Veja também *Mapeamento da influência de participantes*).

❑ O *potencial* para afetar as políticas e instituições ou ser afetado por elas depende de certas características específicas ao contexto e à localização, tais como o conhecimento e os direitos. Nossa preocupação aqui é com os participantes que têm um potencial elevado, mas pouco poder. É provável que os problemas, as necessidades e os interesses destes participantes sejam os mais *'importantes'* para muitas iniciativas a fim de melhorar os processos das políticas e instituições.

Uma lista de **perguntas** para avaliar quais participantes têm poder e potencial (ou importância) com respeito à política, instituição ou processo em questão deve incluir as seguintes:

- Quem depende de quem?
- Quais participantes são organizados? Como pode essa organização ser influenciada ou usada como base para evoluir?
- Quem tem controle sobre os recursos? Quem tem controle sobre a informação?
- Quais são os problemas com prioridade para serem resolvidos ou amenizados e quem são os participantes afetados?
- Quais são as necessidades, os interesses e as expectativas dos participantes, que devem receber atenção prioritária com respeito à política ou instituição em questão?

A informação resultante sobre o poder e potencial dos participantes pode ser colocada numa tabela ou diagrama. Os participantes podem ser posicionados em termos relativos, de acordo com esses dois critérios gerais, em eixos verticais e horizontais. Como alternativa ou adicionalmente, os participantes podem ser categorizados conforme quatro estratégias gerais para o engajamento.

#### **Quatro estratégias gerais para a gestão das relações entre participantes**

<b>Poder / Potencial dos participantes</b>	<b>Potencial alto</b>	<b>Potencial baixo</b>
<b>Potencial alto</b>	Colaborar	Amenizar os impactos, defender
<b>Potencial baixo</b>	Envolver, capacitar e assegurar os interesses	Controlar ou ignorar

Este tipo de exercício de posicionamento dos participantes indicará os riscos relativos colocados por participantes específicos e possíveis coalizões de apoio para ações ou mudanças propostas com relação a políticas ou instituições.

Esta é uma atitude muito utilitária e presume que as considerações éticas sejam irrelevantes ou de menor importância do que a necessidade de garantir que alguns participantes ganhem vantagens sobre outros. Os riscos deste tipo de atitude são relativos à categorização, representação e classificação envolvidos – alguns participantes podem ficar subrepresentados ou não serão compreendidos. Também pode não levar em conta algumas posições muito básicas de diferentes participantes – relativas a direitos e princípios de justiça e de sustentabilidade – que não podem ser tratadas facilmente com atitudes utilitárias simplistas. Contudo, os assuntos levantados por estas abordagens muitas vezes são cruciais para as perspectivas de mudança, e a experimentação com estas abordagens deve ser encorajada.

**6ª etapa: Avaliar as opções e usar as constatações para realizar progressos**

Para ser útil, a análise das primeiras cinco etapas precisa ser resumida de forma que os interesses e os assuntos de todos sejam vistos juntos. Uma série de tabelas de participantes pode ser usada para organizar a informação sobre os interesses, o poder, a influência e o envolvimento de cada interessado ou grupo chave. Os seguintes exemplos de tabelas / matrizes podem ser adaptados para incluírem informações diferentes ou suplementares, dependendo do alcance e foco dos assuntos tratados.

**Relacionamentos dos participantes com o problema principal e entre si**

Interessado	Como ele é afetado pelo problema	Capacidade/motivação para participar na solução do problema	Relacionamento com outros participantes (p.ex., parceria ou conflito)

**Impactos esperados do projeto/programa proposto**

Interessado	Objetivos principais do interessado	Impactos positivos / benefícios	Impactos negativos / custos	Impacto líquido

**Análise do poder dos participantes com relação a uma política ou instituição em particular**

Interessado	Interesse principal	Poder	Potencial	Relações com os outros	Impacto líquido	Opções / maneiras de progredir

O primeiro passo para determinar como usar a informação gerada pela análise para fazer progresso é extrair as opções possíveis geradas através das cinco primeiras etapas. Para cada opção, os riscos e as suposições sobre as posições dos participantes e a cooperação entre eles precisam ser analisados.

**As perguntas** para fazer suposições e riscos incluem:

- Quais devem ser as funções ou reações presumidas dos participantes cruciais se quisermos progredir?
- Estas funções são plausíveis e realísticas?
- Podemos esperar algumas reações negativas dados os interesses em jogo?
- Se essas reações ocorrerem, que impacto terão?
- Qual é a probabilidade de haverem reações negativas e elas representariam riscos importantes?
- Em resumo, quais são as suposições plausíveis sobre os participantes que apóiam ou ameaçam a opção proposta?

Cada opção pode ser avaliada para cada interessado e podem ser feitas algumas recomendações claras, gerais e específicas aos participantes sobre a forma de proceder. As decisões sobre estas recomendações necessitam um diálogo conjunto dos participantes, independente de a análise ter ou não passado pelo engajamento dos participantes até esse momento.

As constatações de uma análise do poder dos participantes precisam ser incluídas nas propostas para modificar as políticas, instituições e processos, e para manter um controle sobre os relatórios e as revisões. É importante ter um registro claro da análise para uma revisão posterior. Com um pouco de sorte, a análise do poder dos participantes poderá ser vista como parte de um processo iterativo para melhorar as políticas e instituições, permitindo que os problemas e os objetivos sejam analisados em mais detalhe e que sejam feitas mudanças à medida que aparecem mais revelações e criatividade dos participantes.

### **Forças e fraquezas da análise do poder dos participantes**

A análise do poder dos participantes é uma ferramenta altamente eficaz para desenvolver uma compreensão dos efeitos distribucionais de políticas e instituições existentes ou propostas. Também identifica quem é capaz de influenciar as políticas e instituições e de que forma. Com o envolvimento ativo de pessoas chave no processo, a análise do poder dos participantes pode aumentar sua participação nas decisões, permitir que algumas questões difíceis sejam realçadas nas primeiras etapas de negociação e possibilitar a identificação de algumas prioridades definidas em comum acordo.

Os participantes podem não estar de acordo entre si, mas através do envolvimento na análise do poder dos participantes eles podem conhecer as perspectivas dos outros, seu poder e suas táticas, e podem reconhecer quem está 'ganhando' e 'perdendo' atualmente e porque. Através desta experiência, algumas opiniões serão mudadas, idéias emergirão e poderão ser identificados os tipos de informação e organização necessários para os perdedores defenderem seus interesses mais eficazmente da próxima vez. Por exemplo, quando a análise do poder dos participantes revelar informações para grupos menos poderosos, pode estar ajudando-os a defenderem sua posição em negociações.

O controle e a redação de relatórios a partir da análise do poder dos participantes pode, por sua vez, tornar-se uma ferramenta para o progresso. Conversando regularmente com os

participantes, algumas organizações aprenderam não só como melhor incluí-los nos processos de tomada de decisão, mas também como se tornarem mais responsáveis.<sup>3</sup>

A análise do poder dos participantes pode chegar ao âmago de um problema – mas por si só dificilmente poderia fornecer soluções completas. Seu uso como parte dos processos para realizar maior progresso precisa ser desenvolvido. A análise do poder dos participantes é longe de ser rotineira na maioria dos contextos para desenvolver ou implementar políticas e instituições. Será possível enfrentar os desafios cruciais somente através de maior experiência, inclusive:

- *Os objetivos dos analistas* – os interesses e os objetivos daqueles que instigam e orientam a análise precisam ser explicados de forma transparente e devem ser questionados regularmente.
- *Equidade versus priorização* – como tratar os participantes de forma eqüitativa, desenvolvendo ao mesmo tempo os meios necessários para priorizar ou escolher entre eles.
- *Capacidade limitada para resolver questões internas* – a análise do poder dos participantes encontra dificuldade em tratar da dinâmica e dos conflitos internos dos grupos de participantes.
- *Os participantes não são estáticos* – os grupos de participantes se sobrepõem e, mesmo dentro de um grupo, as pessoas assumem múltiplas identidades.
- *Conflitos de valores fundamentais* – os participantes podem ter sistemas de valores muito diferentes e a análise do poder dos participantes por si só pode identificar apenas um número pequeno de interesses em comum. Porém, quando as pessoas não estão de acordo, o resultado pode ser um debate mais rico e um maior número de controles e contrapesos, que são necessários.
- *Grupos marginalizados* – embora a análise do poder dos participantes possa colocar em evidência os interesses de grupos marginalizados, não pode por si só garantir que tenham maior representação. A classificação mal feita de participantes de acordo com seu poder e potencial pode, às vezes, levar a desentendimentos e sub-representatividade de grupos com classificação mais baixa.
- *Fazendo o jogo dos poderosos* – quando a análise revela informações sobre grupos menos poderosos pode ser perigoso, pois pode levar a ações injustas por parte dos grupos mais poderosos no processo.

Muitos destes desafios se relacionam à caixa de Pandora das relações entre participantes. Aqueles que fazem a análise do poder dos participantes e que abrem esta caixa de relações devem assumir a responsabilidade de garantir que as conseqüências não sejam simplesmente deixadas em suspenso, mas que sejam ligadas a mecanismos que podem continuar a cuidar delas.

---

<sup>3</sup> Atualmente, tais organizações e negócios estão sendo incentivados a se juntarem a um vasto empreendimento internacional de muitos participantes, chamado Global Reporting Initiative (2001), cuja missão é desenvolver e disseminar diretrizes sobre como informar sobre sustentabilidade, aplicável a nível mundial para organizações que incorporam as perspectivas dos participantes nos seus relatórios sobre as dimensões econômicas, ambientais e sociais de suas atividades.

### **Análise do poder dos participantes – uma ferramenta também para o trabalho sujo**

A análise do poder dos participantes pode desempenhar um papel crucial em estratégias para organizar e mobilizar atividades. Porém, da mesma forma como para outras ferramentas de trabalho com políticas e instituições, requer tempo e recursos que, muitas vezes, não são facilmente obtidos por pequenos grupos comunitários. Entidades maiores, tais como departamentos governamentais, empresas, ONGs e projetos grandes, interessadas em criar campanhas eficazes e estratégias para promover seus interesses no processo de criação de políticas, estão mais acostumadas a fazer análises do poder dos participantes. Estas entidades, que podem ser amigas ou adversárias políticas dos grupos menores, talvez contem com campanhas bem financiadas usando a experiência de consultores e conselheiros, que planejam cenários para as políticas levando em conta diversas variáveis, incluindo a mídia, o apoio da comunidade e recursos financeiros, para criar estratégias em vários níveis a fim de proteger seus interesses.

A análise do poder dos participantes neste contexto procura avaliar o impacto de diferentes posições relativas a uma política no que se refere ao engajamento, à utilização e ao apoio, enquanto minimizam ou neutralizam a oposição política. Nos últimos anos, foram publicados vários livros (veja a lista de leitura suplementar) que procuram ajudar as empresas a se defenderem quando se sentem 'acuadas' pelos participantes, dando conselhos para saber como proteger a reputação da empresa. Também foi desenvolvido um software com isto em mente. Duas das ferramentas de Windows mais populares nesta área são Outrage e PolicyMaker.

OUTRAGE (<http://www.qest.com.au/outrage.html>) se baseia no pressuposto que a gestão bem-sucedida por uma empresa de um risco para sua reputação depende tanto do tratamento dos assuntos levantados pelos críticos quanto do seu nível potencial ou real para causar ultraje. Permite que uma empresa selecione e trace o perfil das fontes e dos participantes (inclusive militantes da comunidade ou órgãos do governo) que mais provavelmente irão exprimir a maior oposição à empresa. Depois de selecionar os elementos que entrarão na análise, gera o nível previsto de sentimento de ultraje dos participantes. Permite, então, que as empresas manipulem as variáveis que serão usadas para determinar um cenário favorável a fim de minimizar o nível de ultraje.

Como funciona? Você define uma situação que poderia criar uma controvérsia e depois identifica e categoriza os atores mais importantes envolvidos como aliados, participantes neutros ou adversários. Você mapeia, então, a forma como deve ser classificado cada interessado de acordo com seu nível de "poder" e "paixão" (engajamento). Dependendo desta classificação, você pode então escolher a estratégia adequada para lidar com aquele interessado específico. Também determina quantos problemas a empresa deverá enfrentar. OUTRAGE aconselha as empresas a "defletirem" os participantes com poder, mas sem paixão, fazendo qualquer coisa para distraí-los até que sua atenção seja desviada para outros assuntos. Os participantes com paixão, mas nenhum poder, devem ser "derrotados", enquanto aqueles que não tem nem poder nem paixão, podem ser "descartados". Para aqueles que têm poder e paixão, a empresa deve "deferir" ou render-se às suas exigências.

PolicyMaker (<http://www.polimap.com>) segue uma linha semelhante, afirmando que ajuda aqueles que desejam influenciar as políticas a definir e identificar o conteúdo destas, os principais participantes, oportunidades, obstáculos e estratégias que podem, então, ser avaliados em termos de seu impacto e seus resultados. Uma vez que você tenha definido a política, você identifica os participantes através de uma tabela personalizada, de acordo com suas perspectivas, posições com relação às políticas, força política ou outros fatores. Você pode, então, gerar vários relatórios e gráficos que mapeiam a paisagem política e a classificação dos participantes importantes. Isto inclui uma comparação da política atual versus políticas futuras, viabilidade e oportunidades, possíveis permutações de coalizões e redes, e a identificação de qualquer oposição potencial. Um Gráfico de Viabilidade permite que você meça a força relativa de seus partidários versus sua oposição. De fato, isto lhe dá a oportunidade de verificar como poderão ser feitas modificações na sua proposta de política a fim de engajar a oposição potencial.

Embora PolicyMaker seja vendido por cerca de US\$90, o preço para OUTRAGE dá alguma indicação de que não foi concebido para uso generalizado. Seu custo é de cerca de US\$3.000 por licença e US\$36.000 para uma licença ilimitada para uma empresa nacional. Versões limitadas de ambos os pacotes podem ser obtidas por download gratuito.

Fonte: OMB Watch, 1999

## Ligações / fontes de mais informação

Antes de realizar a análise do poder dos participantes, as ferramentas abaixo podem ser usadas de forma produtiva:

- *Mapeamento da influência de participantes*

Para complementar *Análise do poder dos participantes* ou para tratar de áreas não tratadas pela análise, A ferramenta 'quatro criterios' pode ser necessária. Esta ferramenta pode ser encontrada no site [www.policy-powertools.org](http://www.policy-powertools.org)

As seguintes referências são úteis:

AusAid. 2000. *The logical framework approach: stakeholder analysis*. AusAid - The Australian Government's Overseas Aid Program [Programa de Ajuda Externa do Governo Australiano]. [www.usaid.gov/ausguide/ausguidelines/1-2-6.html](http://www.usaid.gov/ausguide/ausguidelines/1-2-6.html)

Australia National University. *Stakeholder Analysis: what is it and how is it applied?* [www.anu.edu.au/Forestry/prmwebpage/12/Project/saweb.html](http://www.anu.edu.au/Forestry/prmwebpage/12/Project/saweb.html)

Bendell, J. 2000. *Terms for Endearment: Business, NGOs and Sustainable Development* [Palavras Afetuosas: Empresas, ONGs e Desenvolvimento Sustentável], Greenleaf Publishing, Sheffield

Colfer, C.J.P. 1995. *Who Counts Most in Sustainable Forest Management?* [Quem é mais importante no Manejo Florestal Sustentável?] Documento de trabalho n° 7, Center for International Forestry Research (CIFOR) [Centro de Pesquisa Florestal Internacional], Bogor

DfID, 1999. *Shaping Forest Management: how coalitions manage forests*. [Evolução do Manejo Florestal: como as coalizões manejam as florestas.] Department for International Development, Londres.

Dick, B. 1997. *Stakeholder analysis*. [Análise dos participantes] [www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/arp/stake.html](http://www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/arp/stake.html)

Environment Council 1999. *Guideline for Stakeholder Dialogue – a Joint Venture*. [Diretrizes para um Diálogo entre Participantes – Um Empreendimento Conjunto] The Environment Council e Shell International, Londres

Filer, C. com Sekhran, N. 1998. *Loggers, donors and resource owners. Policy that works for forests and people series no. 2: Papua New Guinea*. [Empresas de extração de madeira, doadores e donos de recursos. Uma política que funciona para as florestas e as pessoas. Série n° 2: Papua Nova Guiné] National Research Institute, Port Moresby e IIED, Londres.

Freeman, R.E. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. [Gestão Estratégica: Uma Abordagem para Participantes] Pitman, Boston

Global Reporting Initiative. 2001. *Sustainability Reporting Guidelines*. [Diretrizes para Informes sobre Sustentabilidade] [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)

Greenall, D. e Rovere, D. 1999. *Engaging Stakeholders and Business-NGO Partnerships in Developing Countries: Maximising an Increasingly Important Source of Value*. [Envolvimento de Participantes e Parcerias de Empresas–ONGs nos Países em Desenvolvimento: Maximização de uma Fonte de Valor cada vez mais Importante], The Centre for Innovation in Corporate Responsibility [Centro de Inovação da Responsabilidade Empresarial], Novembro EUA

Grimble, R. e Chan, M.K. 1995. *Stakeholder analysis for natural resource management in developing countries: some practical guidelines for making management more participatory and effective* [Análise dos participantes para o manejo dos recursos naturais em países em desenvolvimento: orientação prática par tornar o manejo mais participativo e eficaz] Natural Resources Forum, Vol.19, No.2

ISEA. 1999. *Stakeholder dialogue management system standard: AA1000*. [Padrão de Sistema de Gestão do Diálogo entre Participantes: AA1000] Institute of Social and Ethical Accountability, Londres

Kotey, E.N.A., Francois, J., Owusu J.G.K., Yeboah, R., Amanor, K. e Antwi, L. 1998. *Falling into Place. Policy that works for forests and people series no.4. Ghana*. [Entrando nos Eixos. Uma política que funciona para as florestas e pessoas, série n° 4, Gana] IIED, Londres.

Kulzick, R.S. 1999. *Stakeholder analysis for business*. [Análise dos Participantes para Empresas] Kulzick Associates PA – Consulting Services. [www.kulzick.com/Stakehr1.htm](http://www.kulzick.com/Stakehr1.htm)

MacArthur, J.D. 1997. *Stakeholder roles and stakeholder analysis in project planning: a review of the approaches in three agencies - World Bank, ODA and NRI*. [As funções e a análise dos participantes no planejamento de projetos: uma revisão das abordagens em três entidades – Banco Mundial, ODA e NRI]. Documento para Discussão n° 73, Development and Project Planning Centre, University of Bradford, Bradford

MSG e UNICEF. 1998. *Stakeholder analysis*. [Análise dos Participantes] Management Science for Health e United Nations Children's Fund. <http://erc.msh.org/quality/ittools/itstkan.cfm>

Mayers, J e Bass, S. 1999. *Policy that works for forests and people*. [Uma política que funciona para as florestas e para as pessoas.] Resumo da série. International Institute for Environment and Development, Londres

Mayers J., Ngalande, J., Bird, P. e Sibale, B. 2001. *Forestry Tactics: lessons learned from Malawi's National Forestry Programme*. [Táticas de Silvicultura: lições aprendidas com o Programa de Silvicultura Nacional do Malawi] Policy That Works for Forests and People, Série n° 11, International Institute for Environment and Development, Londres

ODA. 1995. *Guidance note on how to do stakeholder analysis of aid programmes*. [Diretrizes para fazer a análise dos participantes em programas de assistência] Social Development Department, Overseas Development Administration, Londres

OMB Watch. 1999. *Policy making software*. [Software para criar políticas] (OMB é *Office of Management and Budget* da Casa Branca dos EUA).  
[www.ombwatch.org/npt/nptalk/mar2000/stakehld.html](http://www.ombwatch.org/npt/nptalk/mar2000/stakehld.html)

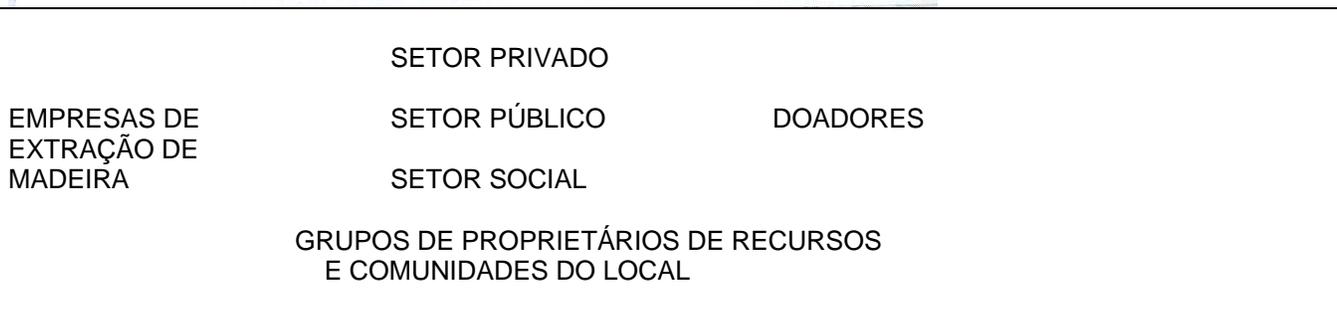
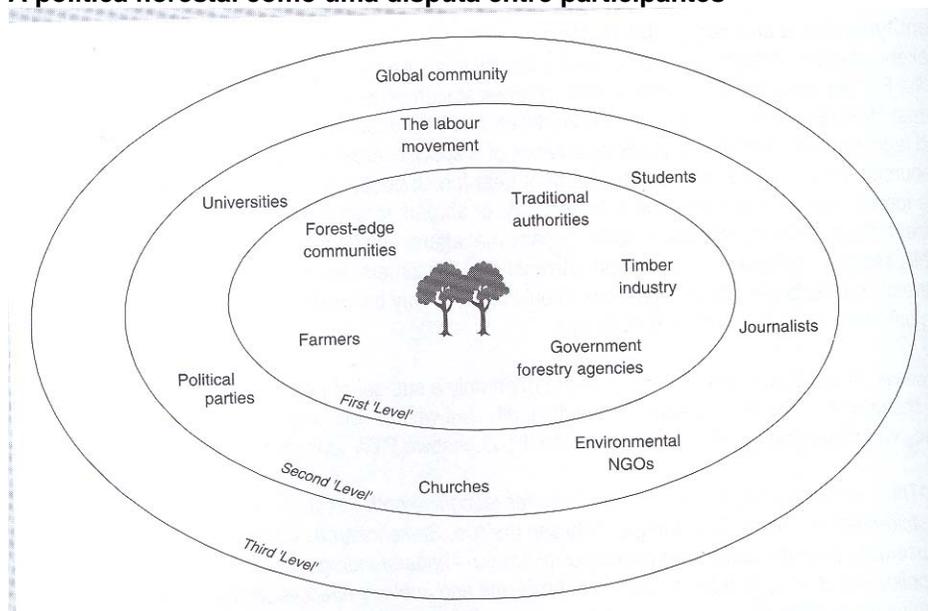
World Bank. *Conducting a stakeholder analysis*. [Realização de uma análise dos participantes]  
Nota Técnica n° 9. Poverty Reduction Strategy Formulation [Formulação de Estratégia de Redução da Pobreza]. [www.worldbank.org/participation/tn9.htm](http://www.worldbank.org/participation/tn9.htm)

## Apêndice. Exemplos e Estudos de Caso

### 1. Participantes na política florestal da Papua Nova Guiné – um elenco de personagens num drama social

Uma forma útil de considerar a gama de participantes é percebê-los como um 'elenco de personagens' num drama social. Esta abordagem foi usada por Filer com Sekhran (1998) para analisar o processo da política florestal na Papua Nova Guiné, onde os personagens na peça são políticos, funcionários públicos, o setor industrial, ONGs, doadores e proprietários de recursos do local. "Alguns personagens aparecem mais do que outros e o processo de política nacional está centrado numa luta entre a indústria madeireira e o lobby dos doadores para ganhar o apoio, tanto emocional como racional, dos proprietários dos recursos. Os dois primeiros são mais organizados e mais ouvidos, enquanto o último é dono do cenário. A fraqueza dos outros três personagens reflete o fato de que quase todos os nativos de Papua Nova Guiné são proprietários de recursos e se apresentam como tais quando fletam com os personagens de político, funcionário público e ONG. O tema da peça é 'o manejo florestal sustentável', mas o enredo gira em torno do relacionamento entre as políticas do povoado melanésio e os interesses divergentes de diversos estrangeiros."

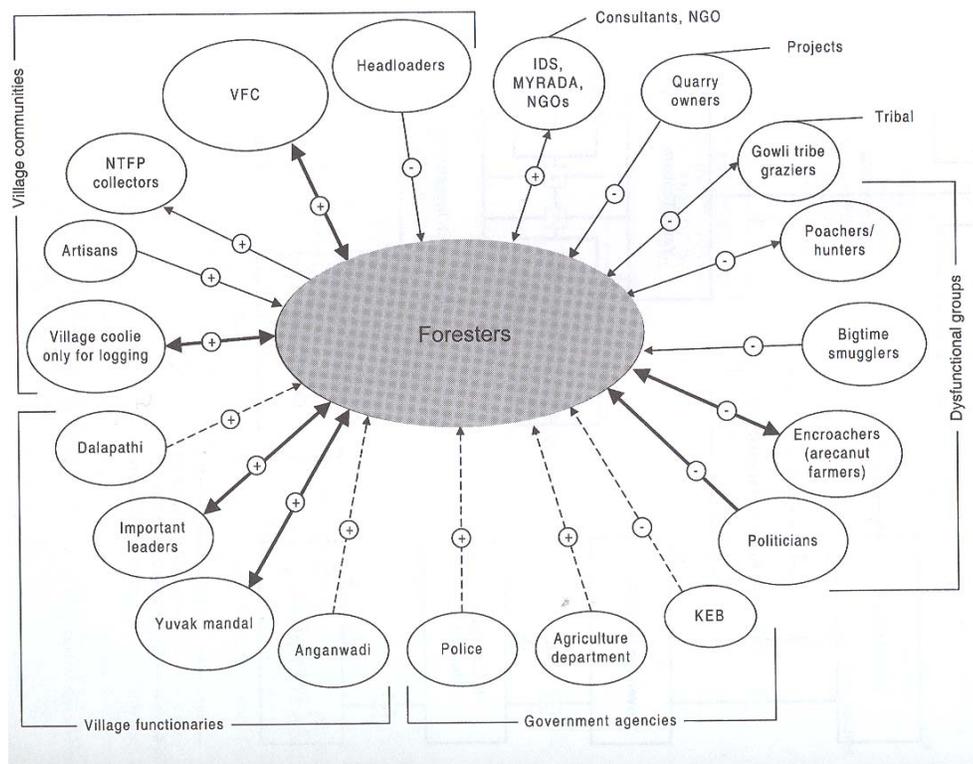
#### A política florestal como uma disputa entre participantes



O analista deve considerar que ele também é uma personagem na peça. Da mesma forma como para o resto do elenco, não possuímos um conhecimento completo dos desejos, necessidades, metas e métodos de todos os outros participantes no processo de política – apenas podemos apresentar uma gama de possíveis interpretações ou trechos de diálogos em que os participantes comunicam este conhecimento entre si.

(Fonte: Filer com Sekhran, 1998)

## 2. Relações entre participantes e o Departamento Florestal de Karnataka



Village communities = Povoados

Village functionaries = Funcionários de povoados

Government agencies = Departamentos do governo

Dysfunctional Groups = Grupos não-funcionais

Consultants, NGO = Consultores, ONG

Projects = Projetos

Tribal = Tribal

IDS, MYRADA, NGOs = IDS, MYRADA ONGs

Quarry owners = Proprietários de jazidas

Gowli tribe graziers = Pastores da tribo Gowli

Poachers / hunters = Caçadores ilegais, caçadores

Bigtime smugglers = Grandes contrabandistas

Encroachers (arecanut farmers) = Posseiros (cultivadores de areca)

Politicians = políticos

KEB = KEB

Agriculture department = Departamento de Agricultura

Police = polícia

Anganwadi = Anganwadi

Yuvak mandal = Yuvak mandal

Important leaders = Líderes importantes

Dalapathi = Dalapathi

Village coolie only for logging = Trabalhador do povoado apenas na extração de madeira

Artisans = artesãos

NTFP collectors = Arrecadadores de NTFP

VFC = VFC

Headloaders = Chefes dos carregadores

Foresters = Silvicultores

Este diagrama foi preparado por um grupo de silvicultores no Estado de Karnataka, na Índia e mostra o grupo abrangente de participantes reconhecidos pelos silvicultores. Cada grupo de participantes foi colocado num círculo e as flechas indicam os relacionamentos com os silvicultores – a espessura e a direção das linhas ilustram a força e a direção da influência de um grupo sobre outro. Os sinais de mais ou menos também mostram se esta influência é positiva ou negativa.

Em outros diagramas deste tipo, o tamanho do círculo pode ser ajustado para ilustrar a importância do grupo ou o número de pessoas que o compõe. A distância ou sobreposição entre círculos pode significar proximidade ou distância nos relacionamentos. As linhas entre grupos de participantes podem ilustrar suas relações, enquanto os tipos de linha podem indicar se o relacionamento é formal ou informal, etc. A grande vantagem destes diagramas é a sua evolução. Podem ser usados na sua preparação círculos recortados em papel ou outros materiais e os participantes não precisam ter um alto nível de escolaridade para participarem. Muitos problemas difíceis poderão ser levantados em discussões sobre a criação do diagrama e o resultado é uma representação clara e imediata dos relacionamentos cruciais, que pode ser muito útil para provocar mais debates.

Fonte : DfID, 1999

### 3. Análise do poder dos participantes para uma decisão específica

#### Faça uma tabela

Prepare uma tabela como esta:

Escreva a meta aqui					
Participantes	Atitude		Influência		Ações
	Est.	Conf.	Est.	Conf.	

Est. = estimativa Conf. = confiança

#### Liste os participantes

Identifique e liste os participantes. Estes podem ser indivíduos ou grupos de participantes, ou uma combinação dos dois. Se for possível tratar os participantes como um grupo, use grupos.

A maneira mais eficaz para fazer isto é listar tantos participantes quanto puder numa folha de papel. Transfira-os então para a coluna esquerda da tabela. Pode ser útil listá-los por ordem de importância. (Você pode mudar de idéia sobre sua importância após esta análise.)

#### Faça uma estimativa da atitude e confiança

Preencha as colunas 2 a 5, fazendo as seguintes avaliações. Por ordem, elas são:

**Coluna 2:** Sua avaliação mais precisa da atitude dos participantes, desde o apoio até a oposição Códigos para cinco categorias podem ser usados:

- ++ muito favorável
- + um pouco favorável
- o indiferente ou indeciso
- pouca oposição
- muita oposição

**Coluna 3:** Sua confiança na avaliação da coluna 2. Aqui você pode usar :

/ (tique) totalmente confiante

? razoavelmente confiante (talvez alguma informação esteja faltando ou você tenha algumas dúvidas sobre sua interpretação)

?? uma suposição baseada em informação

??? uma suposição sem base ou totalmente fantasiosa

Deve ser necessário no mínimo um ponto de interrogação, a não ser que o grupo chegue a um acordo imediatamente.

**Coluna 4:** Sua estimativa mais precisa da influência do interessado. Um código de três categorias geralmente basta:

A alta; esta pessoa ou grupo tem o poder de veto, seja formal ou informal

M média; você provavelmente conseguiria atingir seus objetivos mesmo com a oposição desta pessoa ou grupo, mas não seria muito fácil.

B baixa; esta pessoa tem pouca influência sobre os resultados das ações propostas por você

**Coluna 5:** Sua confiança na avaliação da coluna 4. Você pode usar os mesmos códigos que na coluna 3.

### **Planeje suas estratégias**

Planeje suas estratégias para abordar e envolver cada pessoa ou grupo. Suas avaliações nas colunas 2 a 5 ajudam a fazer isto. Sua estratégia está escrita na coluna 6. Geralmente isto se resume em obter mais informações ou envolver o interessado no planejamento da mudança. Em geral, os pontos de interrogação indicam a necessidade de mais informações. Quanto mais pontos de interrogação houver, e quanto maior a influência da pessoa, maior a necessidade. Em algumas ocasiões, será preferível abordar a respectiva pessoa. Noutras ocasiões, você poderá em vez disso abordar alguma outra pessoa que deve conhecer a atitude ou a influência dessa pessoa. Em geral, um nível elevado de influência indica a necessidade de envolver a pessoa de alguma forma. (Ou, se você não quiser fazer isto e os participantes se opuserem, você poderá encontrar um meio de neutralizar sua influência.) As pessoas ou grupos que precisam de mais atenção são aqueles que têm influência ou se opõem. Decida o nível de envolvimento. Por exemplo, envolvidos apenas como informantes, consultados, diretamente envolvidos na tomada de decisões, envolvidos como co-pesquisadores e co-atores, ou categorias semelhantes.

(Fonte: Dick, 1997)

## **4. Análise dos participantes para um projeto**

O seguinte exemplo se baseia numa análise de participantes feita para um projeto de uma entidade de assistência junto com o governo local. Porém, teve divulgação geral para evitar alguma infração de sigilo.

A análise dos participantes fornece uma avaliação geral da gama de interesses identificados durante a concepção do projeto. Os participantes estão listados na Tabela abaixo com um resumo de seus interesses e uma avaliação de seu impacto. Os participantes foram classificados como segue:

- *Participantes primários diretos*, que são os beneficiários principais do projeto
- *Participantes primários indiretos*, que não são beneficiários diretos, mas serão afetados pelo projeto
- *Participantes secundários*, que são as partes restantes no processo.

Os participantes listados na Tabela foram classificados segundo sua importância e influência relativas. Isto aparece na Figura abaixo da Tabela. Sua importância é avaliada em termos da sua função na realização dos resultados e do objetivo do projeto. Sua influência é julgada em termos do poder que possam exercer sobre o processo e o resultado do projeto.

Os participantes de grande importância para o projeto, mas pouca influência – que aparecem no Quadro A na Figura – incluem os funcionários das organizações que executam o projeto, que são responsáveis pela implementação do projeto, mas não são necessariamente os que tomam as decisões. Os prestadores de serviços também estão incluídos porque fazem uma contribuição valiosa para o trabalho no projeto, mas não podem substancialmente alterar a maneira como este foi concebido e implementado.

No Quadro B, os participantes com um alto grau de influência e importância para o sucesso do projeto incluem o Ministro, as equipes de alta administração das organizações que executam o projeto, as autoridades do local selecionadas para fazer estudos piloto e os departamentos governamentais de província.

Os participantes com influência, mas menos importância para a realização dos objetivos e resultados do projeto, estão agrupados no Quadro D.

O grupo final de participantes, no Quadro C, representa os de menor importância e influência. Seus interesses precisam ser supervisionados para assegurar que (a) seus interesses não sejam afetados de forma negativa e (b) sua importância e influência não sejam alteradas devidos à mudança das condições.

<b>PARTICIPANTES</b>	<b>PRINCIPAIS INTERESSES</b>	<b>IMPORTÂNCIA PARA O PROJETO</b>	<b>INFLUÊNCIA SOBRE O PROJETO</b>	<b>PARTICIPAÇÃO</b>
<b>Primário direto</b>				
Ministro	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir que o processo de transformação do governo local seja completado</li> <li>Consolidar as estruturas e os sistemas dentro do setor</li> <li>Garantir a governança cooperativa</li> </ul>	Alta. Fornece liderança e apoio político em geral.	Alta. Tem influência em todos os aspectos da política.	Responsável pela implementação geral do projeto.
Equipe de alta administração das organizações que executam o projeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finalizar toda a legislação, os regulamentos e sistemas pertinentes para proporcionar uma estrutura para a implementação</li> <li>Acelerar o processo de implementação</li> <li>Proporcionar a capacitação das autoridades de província e locais</li> </ul>	Alta. Fornece liderança e apoio político em geral.	Alta. Tem influência em todos os aspectos da política.	Responsável pela implementação geral do projeto.
<b>Primário indireto</b>				
Autoridades do local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parceiros nos projetos piloto de novos sistemas</li> <li>Acelerar as mudanças dentro de suas próprias administrações</li> <li>Satisfazer as necessidades do país</li> </ul>	Alta. Fornecem locais para a implementação e para projetos piloto.	Alta. São responsáveis pela implementação e os sucessos dos projetos piloto.	Beneficiárias da implementação bem-sucedida do projeto. São consultadas e envolvidas através de parcerias municipais.
Associação de autoridades do local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representar os interesses do governo local organizado</li> <li>Acelerar o programa de mudanças</li> </ul>	Alta. Contribui para todos os sistemas e diretrizes desenvolvidos.	Alta. Tem influência sobre todos os sistemas e diretrizes.	Consultada em todos os aspectos do design e dos projetos piloto.
Programa de gestão de mudanças do governo local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fornecer a estrutura de coordenação para programas de doadores</li> <li>Fornecer informações sobre o uso dos fundos de doadores</li> </ul>	Alta. Integra as lições aprendidas em todos os projetos e projetos piloto.	Média. Fornece informações para a coordenação e os resultados de projetos.	O aprendizado de lições é dirigido através do mesmo.
Departamentos de província do governo local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar sistemas e estruturas nacionais</li> <li>Fornecer apoio direto para as autoridades do local</li> </ul>	Alta. Fornecem apoio e coordenação para a implementação.	Alta. Têm influência sobre o tipo de apoio a ser fornecido.	Incluídos em estruturas consultivas.
<b>C. Secundário</b>				
Outros departamentos nacionais e de província do governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mudança bem-sucedida do sistema local de governo</li> <li>Colaboração em processos conjuntos.</li> </ul>	Baixa. Fornecem mecanismos de apoio onde necessário para organizações que executam projetos.	Baixa. Apenas cooperam, não podendo intervir	Consultados quando necessário. Atualizados através de informes regulares.
<b>PARTICIPANTES</b>				
Membros do Parlamento e Membros da Legislatura de Província	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mudança bem-sucedida do sistema de governo local</li> </ul>	Baixa. Contribuem de forma limitada para o projeto.	Baixa. Apenas cooperam, não podendo intervir	Consultados quando necessário.
Provedores de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realização dos resultados conforme necessário</li> </ul>	Alta. O sucesso do projeto depende do seu desempenho	Média. Responsáveis pelos resultados dos projetos, mas	Envolvidos na realização de resultados dos projetos.

	necessário <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornecer assistência adequada para a implementação dos projetos</li> </ul>		podem ser despedidos se não tiverem um bom desempenho.	
Mão-de-obra organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteção dos interesses dos membros, p.ex., perda de emprego</li> </ul>	Baixa. Ajuda a determinar as ações possíveis nos projetos piloto.	Alta. Se o projeto tiver seu apoio, ela poderá facilitar o sucesso do mesmo.	Consulta e envolvimento em pontos cruciais do processo de implementação.
ONGs, CBOs e outras estruturas comunitárias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaborar nos processos de implementação.</li> <li>• Prestar serviços às autoridades do local.</li> </ul>	Baixa. Participam de projetos piloto.	Baixa. Contribuem através dos projetos piloto, mas não têm impacto direto.	Envolvimento durante os projetos piloto.
Pessoal das organizações que executam os projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sucesso na realização dos objetivos</li> <li>• Capacitação através da implementação do projeto</li> <li>• Habilidade para trabalhar com novos sistemas e necessidades em transformação</li> <li>• Resistentes a novos sistemas e abordagens</li> </ul>	Alta. São diretamente envolvidos na implementação.	Baixa. Não podem mudar a estrutura e o processo do projeto.	Envolvidos na implementação do projeto.

## Classificação dos participantes de acordo com sua relativa influência e importância

<b>Importância alta</b>	<b>A</b>  C6  C3	<b>B</b>  A1  A2  B1  B3 B4  B2
<b>Importância baixa</b>	<b>C</b>  C2  C1  C5	<b>D</b>  C4
	<b>Influência baixa</b>	<b>Influência alta</b>

### ÍNDICE

#### Participantes Primários

- A1 Ministro
- A2 Equipe de alta administração das organizações que executam os projetos
- B1 Autoridades do local
- B2 Associação de autoridades do local
- B3 Programa de gestão de mudanças do governo local
- B4 Departamentos de província do governo local

#### Participantes Secundários

- C1 Outros departamentos nacionais e de província do governo
- C2 Membros do Parlamento e Membros da Legislatura de Província
- C3 Prestadores de serviços
- C4 Mão-de-obra organizada
- C5 ONGs, CBOs e outras estruturas comunitárias
- C6 Pessoal das organizações que executam os projetos

## 5. Mapeamento do poder e potencial dos participantes no Programa Nacional de Silvicultura do Malawi

A Unidade de Coordenação para o National Forestry Programme (NFP) [Programa Nacional de Silvicultura] do Malawi reconheceu que os participantes têm níveis muito diferentes de poder para agir. Também tentou propor a idéia de que os participantes têm importância ou potencial diferentes para a boa silvicultura e a subsistência. O potencial para a boa silvicultura e a subsistência depende de fatores tais como conhecimento do manejo florestal, a proximidade às florestas, a dependência de produtos ou serviços da floresta, empresas florestais viáveis, ligações culturais com a floresta e direitos existentes. Alguns participantes têm potencial considerável para a boa silvicultura e subsistência, mas têm pouco poder para isso. Por outro lado, outros participantes têm potencial inferior, mas têm poder considerável. Para provocar o debate nas reuniões do Foro de múltiplos participantes, a Unidade Coordenadora desenvolveu uma 'classificação' básica de grupos de participantes de acordo com seu poder e potencial. Os seguintes diagramas e a tabela mostram os resultados desta classificação. Na tabela, os atuais

grupos principais de participantes estão listados com uma classificação indicativa segundo os seguintes critérios:

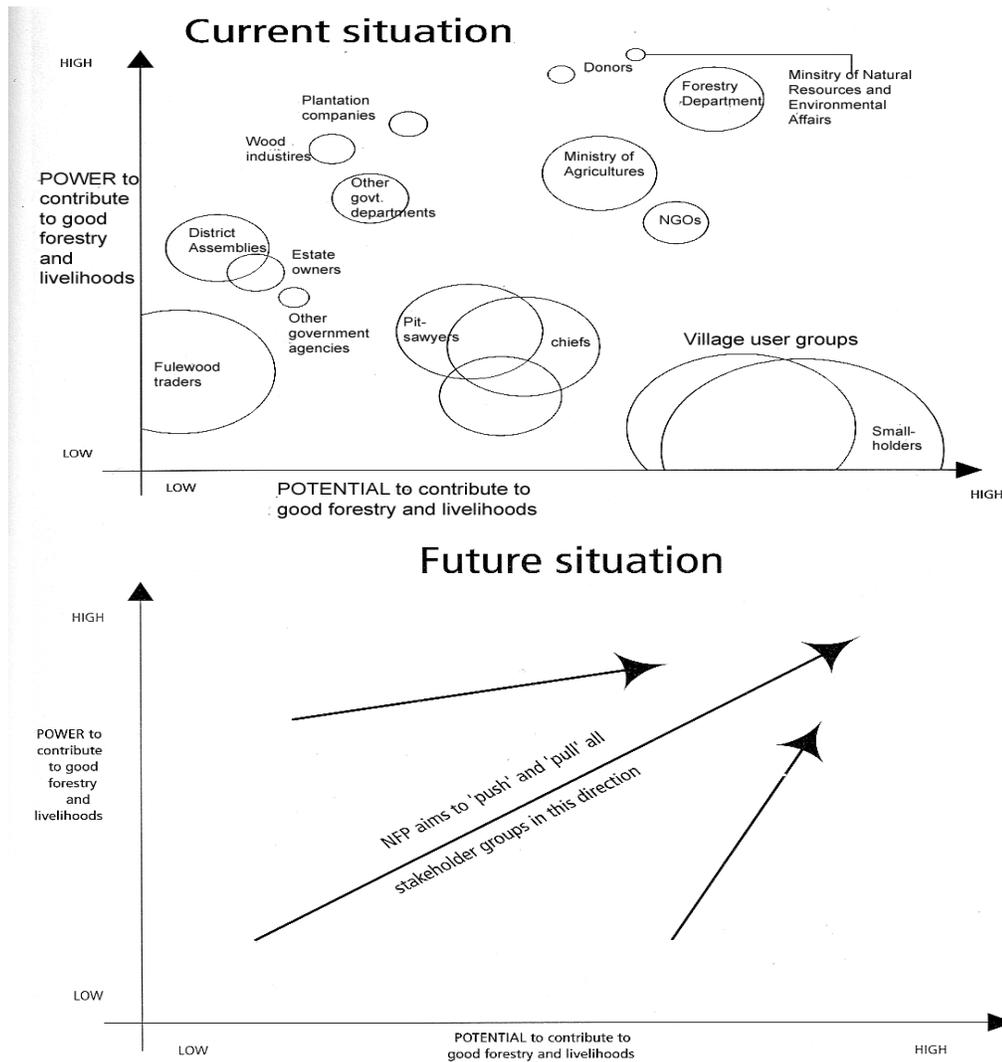
- *Tamanho* do grupo (17 = maiores, 1 = menores): uma indicação do número de pessoas no grupo
- *Potencial* para contribuir à boa silvicultura (17 = mais alto, 1 = mais baixo): uma indicação da contribuição potencial do grupo, dado seu tamanho, sua função, nível de conhecimentos e experiência atuais – se tivessem o poder para isso.
- *Poder* para contribuir à boa silvicultura (17 = mais alto, 1 = mais baixo): uma indicação do poder de contribuição atual de cada grupo.

**Classificação do poder e potencial dos grupos de participantes para contribuir à boa silvicultura (feita pela Unidade de Coordenação do NFP)**

Grupo de participantes	Tamanho do grupo	Potencial de contribuição para a boa silvicultura	Poder de contribuição para a boa silvicultura
Pequenos proprietários	17	17	1
Usuários e grupos organizados ao nível da comunidade (p.ex. VNRMCs)	16	16	2
Vendedores e negociantes de madeira combustível e carvão de lenha	15	1	4
Chefes e autoridades tradicionais	14	10	5
Serradores braçais	13	8	6
Pequenas empresas NTFP	12	9	3
Ministério da Agricultura	11	12	12
Assembléias distritais	10	2	9
Departamento Florestal	9	15	15
Outros departamentos: Departamento de Parques Nacionais e Fauna Silvestre, Departamento de Assuntos Ambientais, Departamento de Energia	8	6	11
Latifundiários (tabaco)	7	3	8
ONGs	6	14	10
Indústrias madeiras	5	5	13
Empresas agrícolas (madeira, borracha e chá)	4	7	14
Outros órgãos do governo: Malawi Investment Promotion Agency [Agência de Promoção do Investimento do Malawi], Comissão de Privatização	3	4	7
Doadores	2	11	16
Ministério de Recursos Naturais e Assuntos Ambientais	1	13	17

A figura abaixo procura mostrar estas classificações de forma visual. Na figura, os diversos grupos de participantes mais importantes nos produtos e serviços florestais do Malawi são representados por círculos – quanto maior o círculo, maior o número de pessoas no grupo. Os centros dos círculos estão posicionados relativamente aos dois eixos – poder e potencial.

**Grupos de participantes: tamanho, potencial e poder para contribuir à boa silvicultura e subsistência**



A figura mostra a escala e direção do desafio para o NFP – ‘empurrar’ e ‘puxar’ os participantes a fim de fazer corresponder o poder e o potencial. Para que seja possível progredir em direção a uma melhor silvicultura e subsistência, alguns participantes devem receber maiores poderes para poderem contribuir de forma mais positiva, enquanto outros devem ser impedidos de fazer contribuições destrutivas.

(Fonte: Mayers *et al*, 2001)