

Inspere
Mestrado Profissional em Políticas Públicas

Jackeline Miguel Custodio

Influência do locus de atuação nas estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas: Estudos de caso de políticas para a gestão de territórios sobrepostos de comunidades tradicionais e unidades de conservação

São Paulo
2023

Jackeline Miguel Custodio

Influência do locus de atuação nas estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas: Estudos de caso de políticas para a gestão de territórios sobrepostos de comunidades tradicionais e unidades de conservação

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Marchesini da Costa
Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Carla Sofia Dias Moreira Ramos

São Paulo

2023

Custodio, Jackeline Miguel.

Influência do lócus de atuação nas estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas: Estudos de caso de políticas para a gestão de territórios sobrepostos de comunidades tradicionais e unidades de conservação/

Jackeline Miguel Custodio – São Paulo, 2023.

121 f.

Dissertação (mestrado) – Insper, 2023

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Marchesini da Costa

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Carla Sofia Dias Moreira Ramos

1. Empreendedorismo em políticas públicas. 2. Inovação política. 3. Poder executivo. 4. Poder legislativo. 5. Áreas protegidas. I. Custodio, Jackeline Miguel. II. Influência do lócus de atuação nas estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas.

Jackeline Miguel Custodio

Influência do locus de atuação nas estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas: Estudos de caso de políticas para a gestão de territórios sobrepostos de comunidades tradicionais e unidades de conservação

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Marchesini da Costa
Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Carla Sofia Dias Moreira Ramos

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcelo Marchesini da Costa
Insper

Prof.^a Dr.^a Carla Sofia Dias Moreira Ramos
Insper

Prof. Dr. Sandro Cabral
Insper

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
Fundação Getúlio Vargas

Aos que vieram antes e cuidaram da terra,
para que a minha caminhada nesse chão
fosse possível.

À minha sempre presente assistente de
pesquisa, Odara Tayo, que me
acompanhou em todas as fases dessa
jornada.

À minha eterna passarinha “caiçara”, Tiê
Ina (*in memoriam*), que, em sua breve
passagem, me enraizou nessa terra.

Vocês deram sentido à minha vida!

AGRADECIMENTOS

Passos pelo caminho que já era mais que conhecido, agradecendo a cada divindade pela oportunidade. E, em um instante, aquela visão que foi lembrada dia após dia: o elemento surpresa por entre as folhas das árvores, como uma moldura para a paisagem - um céu azul e um mar cristalino.

Gratidão ao Programa Picinguaba, pelos 40 dias no paraíso, que me iniciaram nessa grande jornada e à Eliane Simões, que, com toda sua dedicação pelo território, me inseriu nesse ambiente, me abrigou e me apoiou, desde outros contextos.

À Educafro, representada por Frei Davi, que articulou e possibilitou a conceção de bolsa de estudos e auxílio permanência, indispensáveis à passagem pelo mestrado.

Ao Insper e seu programa de bolsas, na pessoa de Sandro Cabral, que acreditou em mim, no meu currículo e na proposta de inserir diversidade de cores e formações ao MPP3.

Ao Observatório do Plano Diretor, por me confrontar com novos territórios e territorialidades, e a seus coordenadores, Bianca Tavorari, pelo incentivo a descoberta de tantas nuances do meu unicórnio colorido, e Marcelo Marchesini, meu orientador, pela indicação de novas lentes teóricas para olhar antigas questões, com as quais hoje eu vejo por todos os lados.

À coorientadora, Carla Ramos, que, com toda simpatia de seu rigor metodológico, me possibilitou sentir firmeza no que antes me havia sido motivo de impasse. E, principalmente, pelo apoio e incentivo nos momentos finais: mais um aluno que não ficou para trás!

À Flavia Alliot, por, lá atrás, notar meu perfil e me incentivar ao mestrado, à docência.

Aos meus pais, Vilma Lucia e Ilson Custodio, que estruturaram meu caminho para cada conquista, me apoiaram em todas as decisões, guardaram a pequena com zelo e aguardaram com paciência o meu retorno.

Às minhas filhas, Odara Tayo e Tiê Ina (*in memoriam*), que, além de me acompanhar nessa jornada, a ela deram sentido. Vocês são a minha maior formação e deram o melhor título!

Ao companheiro que eu encontrei pelos caminhos dessas terras, Peterson Sacramento, por me fazer morada, ser suporte, tratar das cicatrizes, me apoiar e acompanhar na retomada.

Ao caçara Charles Alves Medeiros que, por outros caminhos, me cruzou a passagem e, com a articulação de toda sua delicadeza, me levou às lágrimas do sentimento, rememorou e validou o sentido deste trabalho, meu sentido de existência.

A caminhada até o final é curta, mas a emoção é muita. Agradeço por, no encontro das águas, poder me sentar para respirar. Energias renovadas para tudo o que virá: novas pessoas, novos lugares, novas experiências. Que assim seja!

São marcos na vida da gente e a gente está falando de comunidade, mas a gente está falando de gente. E é isso que eu 'tô' dizendo não dá para falar de Unidade Conservação, de natureza, tudo, se não falar de gente. Gente é o que tem sentimento. Se não tiver sentimento não tem sentido de existência.

Vereador e Liderança Caiçara Entrevistado
Charles Alves Medeiros (2023)

RESUMO

Empreendedores de políticas públicas usam ideias inovadoras para resolver problemas, ao combinar estratégias de empreendedorismo em políticas públicas em seus contextos de atuação. Estudos empíricos sobre empreendedorismo em políticas públicas não costumam focar no lócus de atuação dos empreendedores. Este estudo visa explorar a atuação de empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo, focando nas etapas de definição da agenda e formulação da política, do ciclo de políticas públicas. Dois estudos de caso em territórios sobrepostos de comunidades tradicionais e Unidades de Conservação, no estado de São Paulo (SP), servem de base para esta comparação, pois há evidências da atuação de empreendedores de políticas públicas na inserção de alternativas nestes dois contextos, em que a inexistência de políticas adequadas para a gestão compartilhada de territórios sobrepostos gera conflitos, devido ao impedimento que tal sobreposição impõe sobre o modo de vida tradicional e sobre a autonomia na gestão do território das comunidades. A contribuição teórica trazida pela pesquisa sustenta que há diferenças na utilização de estratégias por empreendedores de políticas públicas, quando locados nos Poderes Legislativo ou Executivo. Os principais achados propõem que burocratas de médio escalão locados no Poder Legislativo aplicam estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “invisíveis”, enquanto, no Poder Executivo, empreendedores do mesmo nível empregam estratégias como atores “visíveis”. Essas proposições que poderão ser testadas em trabalhos empíricos futuros, utilizando as ferramentas de análise apresentadas neste trabalho. Acrescenta-se para a prática da gestão de territórios sobrepostos ideias para utilização de zoneamentos que compatibilizem os usos de comunidades tradicionais com a conservação ambiental e proteção do território.

Palavras-chave: Empreendedorismo em políticas públicas; Inovação política; Poder Executivo; Poder Legislativo; Áreas protegidas.

ABSTRACT

Policy entrepreneurs use innovative ideas to solve problems by combining policy entrepreneurship strategies in their operating contexts. Empirical studies on policy entrepreneurship do not usually focus on the locus of action of entrepreneurs. This study aims to explore the performance of policy entrepreneurs in the Legislative and Executive Branches, focusing on the agenda setting and policy formation of the public policy cycle. Two case studies in traditional territories overlapped by environmental protection areas, in the state of São Paulo (SP), provide the basis for this comparison, because there is evidence of policy entrepreneurs' actions in the insertion of alternatives in these two contexts, in which the lack of adequate policies for the shared management of overlapped territories generates conflicts, due to the impediment that such overlap imposes on the traditional way of life and on the autonomy in managing the communities' territory. Theoretical contribution brought by the research supports that there are differences in the use of strategies by policy entrepreneurs, when located in the Legislative or Executive Branches. The main findings propose that mid-level bureaucrats located in the Legislative Branch apply entrepreneurial strategies as "invisible" actors, while, in the Executive Branch, entrepreneurs at the same level employ strategies as "visible" actors. These propositions can be evaluated in future empirical research, using the analysis tools presented in this work. Ideas for the use of zoning laws that make traditional communities uses compatible with environmental conservation and protection of the territory are added to the practice of managing overlapped territories.

Keywords: Policy entrepreneurship; Political Innovation; Executive; Legislative; Protected areas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo da política pública	19
Figura 2 – Modelo dos múltiplos fluxos	22
Figura 3 – Modelo de equilíbrio pontuado	23
Figura 4 – Modelo de coalizões de advocacia.....	24
Figura 5 – Modelo de análise de redes de políticas públicas	26
Figura 6 – Modelo incremental de mudança política	27
Figura 7 – Quadro de análise e desenvolvimento institucional.....	28
Figura 8 – Árvore de codificação inicial	46
Figura 9 – Terras Indígenas no município de São Paulo (SP).....	54
Figura 10 – Recorte da TI Jaraguá no Zoneamento de 2002.....	55
Figura 11 – Recorte da TI Jaraguá no Zoneamento de 2016.....	55
Figura 12 – Recorte da TI Tenondé-Porã no Zoneamento de 2002	56
Figura 13 – Recorte da TI Tenondé-Porã no Zoneamento de 2016	56
Figura 14 – Zona de Uso Vetado 7.....	60
Figura 15 – Sobreposição do Zoneamento com as Terras Indígenas	61
Figura 16 – Comunidades tradicionais no Parque Estadual Serra do Mar - Núcleo Picinguaba, Ubatuba (SP)	63
Figura 17 – Zoneamento Plano de Uso Tradicional do Cambury	67
Figura 18 – Zoneamento do Plano de Manejo do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual Serra do Mar	69
Figura 19 – Árvore de codificação final.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas	31
Tabela 2 – Componentes contextuais dos fluxos de política.....	32
Tabela 3 – Principais estudos relevantes para a pesquisa.....	37
Tabela 4 – Roteiro de entrevistas semiestruturado	42
Tabela 5 – Documentos coletados para análise	43
Tabela 6 – Perfil da amostra – participantes e papel desempenhado no processo estudado	44
Tabela 7 – Comparação das estratégias empregadas na definição da política	90
Tabela 8 – Comparação das estratégias empregadas na formulação da política por locus de atuação	93
Tabela 9 – Componentes contextuais dos fluxos de política.....	97
Tabela 10 – Diferenciação do processo de definição da agenda por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo.....	102
Tabela 11 – Diferenciação do processo de formulação da política por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA - Área de Proteção Ambiental

CMSP - Câmara Municipal de São Paulo

CMU - Câmara Municipal de Ubatuba

CT – Câmara Técnica

CTI - Centro de Trabalho Indigenista

FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IF - Instituto Florestal

ITESP - Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo

LPUOS - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

MDU - Movimento de Defesa de Ubatuba

PDE - Plano Diretor Estratégico

PE Jaraguá - Parque Estadual do Jaraguá

PESM - Parque Estadual Serra do Mar

PESM/NC - Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Curucutu

PESM/NP - Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba

PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo

PMU - Prefeitura Municipal de Ubatuba

PNSB - Parque Nacional da Serra da Bocaina

PUT - Plano de Uso Tradicional

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

TI - Terras Indígenas

UC - Unidades de Conservação

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

ZEP - Zona Especial de Preservação

ZEPAM - Zona Especial de Proteção Ambiental

ZEPEC - Zona Especial de Preservação Cultural

ZHCan - Zona Histórico Cultural Antropológica

ZPDS - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	14
2.	REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1.	O ciclo da política pública	18
2.1.1.	Definição da agenda (<i>agenda-setting</i>)	19
2.1.2.	Formulação de políticas	20
2.2.	Empreendedorismo em Políticas Públicas	29
2.2.1.	Estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas.....	30
2.2.2.	Componentes contextuais dos fluxos de política.....	32
2.3.	Políticas públicas na dinâmica institucional do Brasil.....	33
2.3.1.	A separação de poderes.....	33
2.3.2.	Federalismo.....	35
2.4.	Principais estudos e contribuições sobre empreendedorismo em políticas públicas .	36
3.	METODOLOGIA.....	38
3.1.	Justificativa do método adotado	38
3.2.	Design de pesquisa.....	39
3.2.1.	Problema de pesquisa.....	39
3.2.2.	Estratégia de pesquisa	39
3.2.3.	Técnicas de coleta de dados	41
3.2.4.	Perfil da amostra	43
3.2.5.	Técnicas de análise de dados	45
4.	CARACTERIZAÇÃO DE CASOS.....	47
4.1.	Problema de política e suas representações	47
4.2.	Estudo individualizado dos casos	51
4.2.1.	Terras Indígenas no Plano Diretor de São Paulo (SP): um caso de empreendedorismo em políticas públicas no Legislativo	51
4.2.2.	Plano de Uso Tradicional no Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba: um caso de empreendedorismo em políticas públicas no Executivo.....	62
5.	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS CASOS	71
5.1.	Análise do caso de empreendedorismo em políticas públicas no Legislativo	72
5.1.1.	Estratégias empregadas na etapa de definição da agenda.....	72
5.1.2.	Estratégias empregadas na etapa de formulação da política.....	74
5.1.3.	Etapas de Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação de Política.....	80

5.2.	Análise do caso de empreendedorismo em políticas públicas no Executivo.....	80
5.2.1.	Estratégias empregadas na etapa de definição da agenda.....	81
5.2.2.	Estratégias empregadas na etapa de formulação da política.....	82
5.2.3.	Etapas de Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação de Política.....	88
5.3.	Comparação do empreendedorismo em políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo (<i>cross-case</i>)	89
5.3.1.	A definição da agenda.....	90
5.3.2.	A formulação da política.....	91
5.3.3.	Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação da Política	95
5.3.4.	Componentes contextuais	96
5.4.	Conclusão: Influência do locus de atuação nas estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas	102
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
6.1.	Contribuições para a teoria	107
6.2.	Contribuições para a prática	108
6.3.	Limitações metodológicas	109
6.4.	Sugestões de pesquisas futuras	109
	REFERÊNCIAS	110
	APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Modelo)	117

1. INTRODUÇÃO

A presença de indivíduos na apresentação de alternativas para a agenda governamental é apontada no modelo para inserção de inovação na agenda política apresentado por Kingdon (1984). Esses indivíduos são os denominados empreendedores de políticas públicas. Eles alocam recursos, como tempo, energia, reputação e dinheiro, para promover ideias de mudanças ou resolução de problemas, seja motivado por interesses pessoais, valores ou satisfação em participar do processo (MINTROM e NORMAN, 2009) e, por não possuírem recursos necessários para atingir esse objetivo sozinhos, exploram oportunidades para influenciar os resultados das políticas (COHEN, 2012). Para Kingdon (1984), existem diferenças na atuação de indivíduos que são influentes na definição da agenda governamental da atuação de indivíduos que são influentes apenas na definição de alternativas. O primeiro grupo é composto por atores “visíveis”, que recebem atenção pública, sendo, normalmente, os políticos. O segundo grupo é composto por atores “invisíveis”, sendo composto por especialistas, acadêmicos e burocratas.

São válidos os esforços para interpretar como as semelhanças e diferenças contextuais podem explicar os comportamentos observados dos empreendedores de políticas públicas (MINTROM e NORMAN, 2009) e determinar se diferentes fatores explicam o uso de estratégias diferentes de empreendedorismo em políticas públicas (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019). Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) sistematizaram atributos e estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas, e lincaram o seu comportamento ao contexto (FRISCH-AVIRAM, BEERI e COHEN, 2020), compondo instrumentos analíticos para ser utilizado em trabalhos comparativos, pois, identifica-se uma lacuna nos estudos de empreendedorismo em políticas públicas, que ainda não analisaram a diferenciação das estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas quando sua atuação está locada em contextos institucionais diferentes, como os Poderes Executivo e Legislativo.

Aqui se constrói o conceito de *lôcus de atuação*, definido pelo contexto político-institucional no qual um ator está inserido, que dita as “regras do jogo”, impondo recursos e limitações que moldam o comportamento e as ações individuais. Supõem-se, com base na literatura (KINGDON, 1984; 1995; NORTH, 1990; OSTROM, 2007; MINTROM E NORMAN, 2009; ALMEIDA E GOMES, 2018; FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019; FRISCH-AVIRAM, BEERI e COHEN, 2020), que o *lôcus de atuação* dos empreendedores em políticas públicas explica as diferenças na utilização de estratégias de empreendedorismo.

O empenho de esforços para promover mudanças políticas significativas pode identificar os empreendedores de políticas públicas, pois suas ações devem seguir determinados padrões, dado seu objetivo de promover mudanças. Ações de empreendedores de políticas públicas eficazes podem ser decisivas nos casos em que as variáveis contextuais parecem reduzir a probabilidade de ocorrência de mudanças (e.g. territórios sobrepostos) (MINTROM e NORMAN, 2009).

Projetos piloto desenvolvidos pela autora em outros contextos¹ revelaram a atuação de empreendedores de políticas públicas em favor das demandas de comunidades tradicionais em territórios sobrepostos em dois casos no estado de São Paulo. Estudos empíricos que abordam conservação e sociedade apontam que comunidades locais não são apenas espectadores na gestão de serviços ecossistêmicos; porém, políticas externas desafiam as comunidades nessa gestão (FABRICIUS *et al.*, 2007), os transformando em *silent stakeholders* (SIMÃO e PARTIDÁRIO, 2012), tal qual o ambiente ao qual protegem.

O questionamento acerca da presença humana e suas atividades nas áreas de proteção ambiental trouxe a formação de duas correntes ideológicas: preservacionismo e biologia da conservação (MEINE, SOULÉ e NOSS, 2006). O governo brasileiro protege as áreas naturais por meio de Unidades de Conservação (UC), eficazes para a manutenção dos recursos naturais a longo prazo. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, possibilita uma visão do conjunto das áreas naturais a serem conservadas e assegura às populações tradicionais a permanência no território e o uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2000). Porém, apesar do direito a permanência no território, os povos e comunidades tradicionais² se situam em território de conflito desde a criação das Unidades de Conservação.

Tendo em vista este cenário de proteção ambiental em conflito com a preexistência de comunidades tradicionais vivendo no local, destaca-se a “inexistência de política adequada para a gestão da presença e permanência de populações no interior das Unidades de Conservação, sobretudo as de proteção integral, tanto no Brasil como no âmbito internacional” (SIMÕES,

¹ (i) Programa Picinguaba - Práticas ambientais entre as comunidades tradicionais no Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Picinguaba, Ubatuba, SP (2019) (CUSTODIO e SIMÕES, 2021); (ii) Observatório do Plano Diretor - Terras indígenas no Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, SP (2021) (CUSTODIO, 2023).

² “Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007).

2015, p. 29). Desta forma, o tradicional vive “as consequências da forçada inserção em uma unidade de conservação ambiental, entre outras ações governamentais que o levaram ao empobrecimento, à perda da cultura” (SILVA, 2004, p.48 apud SIMÕES, 2010, p.60). Tal situação levou à criação do conceito de “territórios sobrepostos” adotado por Simões (2015):

[...] para analisar a presença humana em Unidades de Conservação de Proteção Integral, considerando-se que as áreas habitadas por grupos sociais portadores de estatuto jurídico de tradicionais constituem historicamente espaços socioculturais legítimos de uso e ocupação, quase sempre anteriormente à criação das UC, sobre os quais foram legalmente definidas áreas para conservação da natureza. Independentemente da época de criação da UC ou da instalação da ocupação humana, considera-se que ambos os territórios estão sobrepostos e, perante a legislação socioambiental, apresentam igual importância enquanto perspectiva legal de direitos: destinam-se respectivamente à manutenção de diversidade biológica e da diversidade sociocultural. (SIMÕES, 2015, p. 51)

Neste cenário de silenciamento, como comunidades tradicionais podem influenciar políticas públicas? Uma possibilidade é aplicação de estratégias de inserção de inovação na agenda governamental por empreendedores de políticas públicas em diversos lócus de atuação. Assim, colocamos a seguinte questão de pesquisa, que remete ao estudo da atuação do empreendedor sobre um problema de política semelhante (e.g. gestão compartilhada de territórios sobrepostos), porém em “lógicas de contexto” diferentes:

QP: *Como diferentes lócus de atuação influenciam nas estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas?*

Neste estudo, há intensão de focar nas etapas de definição da agenda e formulação da política, do ciclo de políticas públicas, para conseguir profundidade nas análises de estratégias relacionadas. Para auxiliar na exploração da questão principal, foram derivadas duas subquestões:

SQ1: *Como é o processo de definição da agenda por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo?*

SQ2: *Como é o processo de inserção da pauta na agenda governamental nos Poderes Legislativo e Executivo?*

A presente pesquisa visa analisar o processo de inclusão de inovação para a proteção de territórios tradicionais na agenda de política territorial, ao identificar semelhanças e diferenças nos processos que acontecem no Poder Legislativo e Poder Executivo. Literatura a respeito de formação da agenda governamental e formulação de políticas, além de contextualização sobre a dinâmica institucional do Brasil, são utilizadas para embasar a análise de dois estudos de caso desenvolvidos, a partir da análise temática de entrevistas narrativas sobre o processo de definição da agenda e formulação das políticas com os supostos empreendedores de políticas públicas. A análise é aprofundada pela análise de entrevistas com roteiro semiestruturado com

os demais atores-chave que participaram destes processos, triangulando com documentos coletados a partir das investigações.

Esta pesquisa contribui para a teoria e para a prática. Para a teoria, seguindo as sugestões de Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) de usar seu modelo para analisar estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas, e de lincar o comportamento analisado ao contexto (FRISCH-AVIRAM, BEERI e COHEN, 2020), é estabelecida uma diferenciação do processo de definição da agenda e formulação da política por empreendedores de políticas públicas, quando locados nos Poderes Legislativo ou Executivo. Sobre a influência do lócus de atuação nas estratégias dos empreendedores de políticas públicas, os achados da pesquisa propõem que burocratas de médio escalão³ locados no Poder Legislativo (e.g. assessores legislativos) empregam estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “invisíveis”, enquanto burocratas de médio escalão locados no Poder Executivo (e.g. gestores) empregam estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “visíveis”, posicionando esses atores no grupo que Kingdon (1984) havia direcionado a políticos e não a burocratas. Para a prática, a compreensão sobre como comunidades tradicionais podem influenciar políticas públicas, evidenciou que as melhores alavancas de política disponíveis têm sido os empreendedores de políticas públicas, ao passo que os pontos de entrada lógicos onde as intervenções podem ser feitas, são os conselhos de políticas. As intervenções políticas podem, com base nos exemplos analisados, propor políticas de zoneamentos em diversas escalas combinadas - local, municipal, estadual e federal.

A seguir, a revisão de literatura aprofunda os conceitos pertinentes a empreendedorismo em políticas públicas, apresentando resultados de pesquisas que transformam a teoria em ferramenta para análise do contexto dos casos. A seção de metodologia inclui a justificativa para elaboração de pesquisa qualitativa e o desenho da pesquisa, apresentando detalhamento das estratégias de coleta e análise de dados. Na sequência, os casos explorados são caracterizados a partir de uma introdução das representações do problema de política utilizado para a comparação, seguido do estudo individualizado dos casos, apresentando o histórico da criação das políticas estudadas e suas particularidades. Então, a análise das estratégias utilizadas pelos empreendedores de políticas públicas é desenvolvida a partir da comparação dos casos, para, por fim, apresentar as contribuições para a área e sugestões de pesquisas futuras.

³ Segundo a literatura, burocratas de médio escalão ocupam cargos intermediários entre o alto escalão e os burocratas a nível de rua e assessoram ou gerenciam uma equipe, sendo uma categoria heterogênea em composição e comportamento (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014).

2. REVISÃO DE LITERATURA

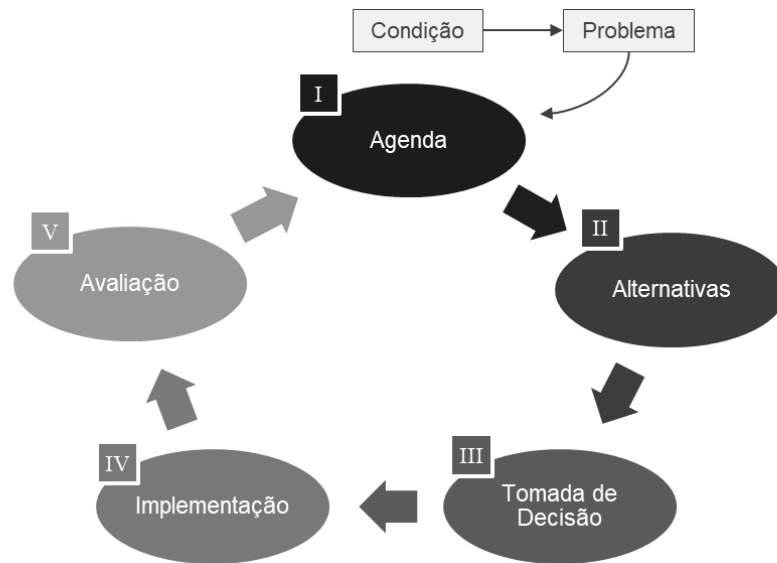
As discussões teóricas que importam para o desenvolvimento deste trabalho giram em torno do processo de formação da agenda política dentro do ciclo de políticas públicas. Pontua-se o que a literatura já encontrou sobre o papel de empreendedores de políticas públicas no processo político e as estratégias utilizadas por eles. A dinâmica institucional do Brasil no processo de formulação política é incorporada aos estudos, diferenciando os contextos dos Poderes Legislativo e Executivo e das esferas de Poder. A teoria apresentada nesta seção se converte em ferramenta para as análises desenvolvidas adiante.

2.1. O ciclo da política pública

Políticas públicas compreendem programas de ação do governo que apresentam diretrizes, procedimentos e regras para a atuação do Estado em relação aos atores sociais beneficiários. A elaboração das políticas é composta por metas que visam o cumprimento de compromissos constitucionais, definidas a partir de prioridades de determinado regime político e possibilidades de execução, conforme a disponibilidade de recursos. A definição de políticas públicas se dá a partir do exercício do poder político diante de conflitos de interesse de setores da sociedade em confronto com restrições de gastos (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Teixeira (2002), “as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses (TEIXEIRA, 2002, p. 5). Lasswell (1951) apresenta o conceito de ciclo de política pública, mais desenvolvido por May e Wildavsky (1979) que remonta a uma divisão do processo de elaboração da política pública em cinco estágios (Figura 1):

- I. Definição da agenda: é questão essencial para a compreensão da política pública;
- II. Formulação da política: apresentação de alternativas;
- III. Tomada de decisão: seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei;
- IV. Implementação: operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução;
- V. Avaliação: relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças.

Figura 1 – Ciclo da política pública

Fonte: Elaborado pela autora

Jenkins-Smith e Sabatier (1994) criticaram a limitação do poder explicativo da mudança em estágios, por ser um modelo de cima para baixo, porém, os autores reconhecem que o modelo “forneceu uma desagregação conceitual útil do complexo e variado processo de política em segmentos gerenciáveis, particularmente no que diz respeito à definição da agenda” (JENKINS-SMITH e SABATIER, 1994, p. 177).

2.1.1. Definição da agenda (*agenda-setting*)

Segundo Kingdon (1984), uma condição é algo que toleramos em nossas vidas diárias, porém, uma condição se transforma em um problema quando interpretamos como uma situação que pode ser resolvida a partir de uma ação coletiva (MINTROM, 2019). As ações coletivas são previstas no ordenamento jurídico brasileiro a fim de proteger e defender direitos de um grupo de pessoas. A partir do olhar sobre uma condição como um problema e sua definição como prioridade para o regime político vigente, define-se a agenda política, que “pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação” (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

A agenda governamental se dá a partir do conjunto de assuntos em que atores do governo concentram atenção em determinado momento (KINGDON, 2003). Um fator que contribui para a entrada de questões na agenda política e para a construção de alternativas ao problema são os atores envolvidos no processo (CAPELLA, 2006). Baumgartner e Jones (1993)

destacam a definição da agenda como o fator de impulsionamento de atores, antes indiferentes, para mobilização sobre uma questão, ocasionando mudança da agenda política.

Estudiosos de políticas (Allison, 1971; Baumgartner & Jones, 1993; Nelson, 1984; Rochefort & Cobb, 1994; Schneider & Ingram, 1993; Schön & Rein, 1994; Mintrom e Norman, 2009, Frish-Aviram, Cohen e Beerli, 2019) têm explorado a dinâmica da definição de problemas, que afeta como as pessoas relacionam problemas específicos com seus próprios interesses (MINTROM e NORMAN, 2009). A estrutura do poder, apesar de suas alianças internas, não é impermeável às pressões sociais, pois refletem os conflitos da sociedade. Para a formulação de políticas públicas eficazes e legitimadas pela população, que sejam efetivas para a regulação dos interesses conflitantes dos diversos atores sociais, a agenda se define com a participação dos setores organizados da sociedade civil, possibilitando o efetivo exercício da cidadania (TEIXEIRA, 2002).

2.1.2. Formulação de políticas

Com a evolução de estudos da ciência política, foram desenvolvidas diversas teorias de formulação de políticas. Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) elencaram quatro teorias enfatizando a função de indivíduos na mudança política: modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 1984), teoria de equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993), teoria da coalizão de defesa (SABATIER, 1988) e abordagem de redes (KLIJN e KOPPENJAN, 2000); Petridou e Mintrom (2020) elencaram também a compatibilidade entre as teorias de incrementalismo (LINDBLOM, 1959; 1979) e (novo) institucionalismo e o conceito de empreendedorismo em políticas públicas; e Tönurist, Kattel e Lember (2017) apresentam uma visão geral de explicações teóricas e conceituais sobre a mudança no setor público, somando os conceitos de teoria de sistemas, teoria da contingência, sistema sociotécnico, paradigma funcionalista, teoria comportamental, teoria da maturidade, construção social da realidade, teoria do conflito, teoria da agencia, teoria do desenvolvimento organizacional, ecologia populacional das organizações, inovação disruptiva e paradigmas tecnológicos aos já apresentados anteriormente.

As teorias sobre mudança política são muitas, mas tendem a ser vinculadas (POLLITT, 2009). Mintrom e Norman (2009) defendem que o conceito de empreendedorismo em políticas públicas precisa ser mais bem integrado às teorizações dominantes do processo político e explicações da dinâmica de mudança política. Por este motivo, importa aprofundar modelos teóricos conhecidos na literatura que serão incorporados às análises deste trabalho.

Modelo de múltiplos fluxos (multiple streams framework)

O modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 1984; 1995; 2003; 2013) tem origem em estudos sobre a formação da agenda governamental, baseado no modelo de decisão em organizações. Kingdon (2003) propõe que a tomada de decisões políticas segue um processo não intencional, que pode ser apresentado por um modelo de confluência de três fluxos (*coupling*):

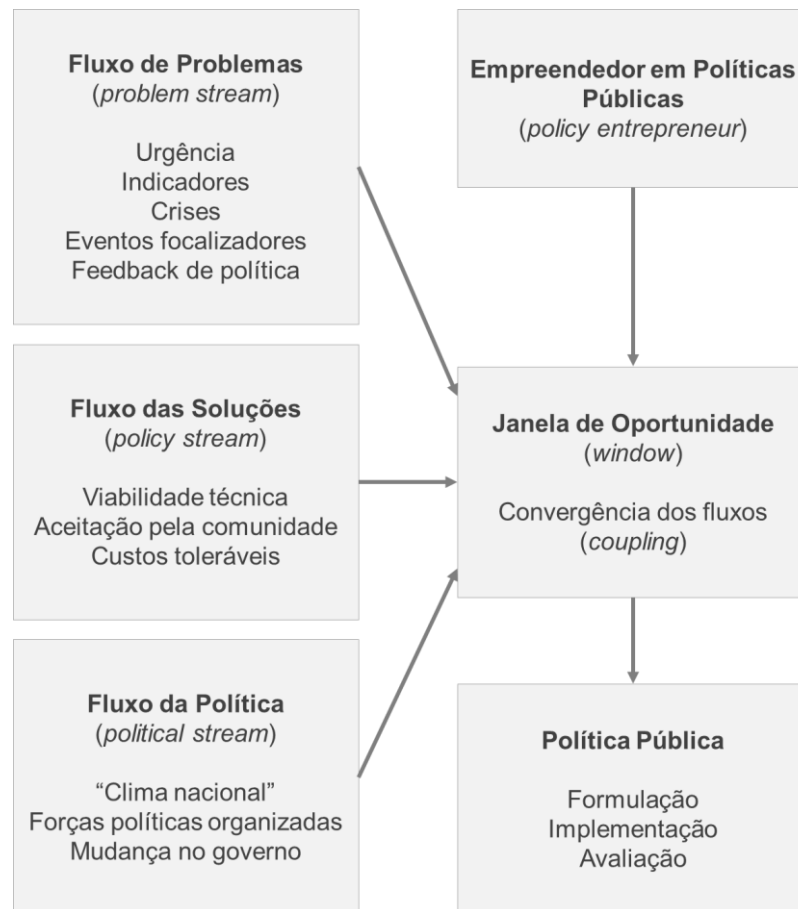
- I. Fluxo de problemas (*problem stream*): um problema surge ou é reconhecido pela sociedade;
- II. Fluxo das soluções (*policy stream*): especialistas, investigadores, políticos e atores sociais formulam propostas ou alternativas para a solução do problema;
- III. Fluxo da política (*political stream*): o clima nacional (*national mood*) - contexto político, administrativo e legislativo - apresenta-se favorável à formação da agenda política e desenvolvimento da ação.

A teoria olha para as questões “por que” e “como” tópicos são notados em determinados momentos. Kingdon (1984) reconhece o papel que empreendedores de políticas públicas desempenham na ligação de problemas, ideias políticas e política para apontar questões e articulá-las nas agendas do governo, o que ele chama de “janelas de oportunidade” (*windows*) para inserir o debate sobre uma determinada questão na agenda governamental (MINTROM e NORMAN, 2009).

Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) levantam a possibilidade de análises a respeito do fenômeno das janelas de oportunidade para mudança política e as questões associadas: se estratégias produzem janelas de oportunidade - ou vice-versa - janelas produzem estratégias.

Os fluxos de problemas, soluções e da política caminham independentemente e, eventualmente, convergem em momentos transitórios, gerando uma oportunidade de mudança da agenda. Se, neste momento, uma condição conseguir atrair a atenção dos formuladores de políticas públicas e houver uma mudança no fluxo político, há possibilidade de mudanças da agenda. Assim, passa-se a procurar alternativas para os problemas (CAPELLA, 2007). O diagrama do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon é apresentado na Figura 2.

Kingdon (1995) analisa a capacidade que os atores têm de exercer influência no processo de definição da agenda, o que está relacionado aos recursos que se possui a depender da posição ocupada no sistema político-institucional. Os empreendedores de políticas públicas podem estar dentro ou fora do governo, em cargos eleitos ou nomeados, em grupos de interesse ou organizações de pesquisa (KINGDON, 1984).

Figura 2 – Modelo dos múltiplos fluxos

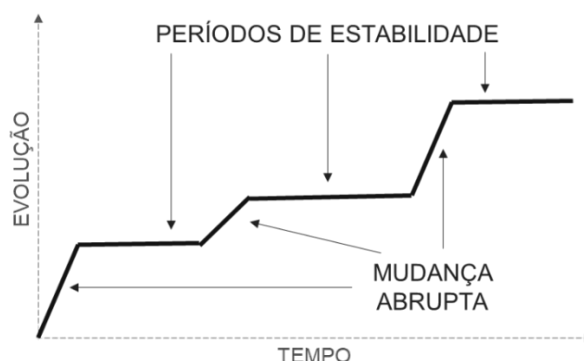
Fonte: Adaptado de Gottems, *et al.*, 2013, p. 513

O modelo de Kingdon enfatiza os recursos que os atores possuem e sua locação no ambiente político como fator explicativo da sua capacidade de influência no processo, desta forma, apresenta os atores “visíveis”, que recebem considerável atenção da imprensa e do público, normalmente os políticos do Poder Executivo e do Poder Legislativo - Presidente da República, ministros e secretários executivos, membros do Poder Legislativo, partidos políticos, grupos de interesse e mídia -, e influenciam na definição da agenda governamental, enquanto os considerados “invisíveis” - servidores públicos, analistas de grupos de interesses, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores - exercem maior influência na definição de alternativas (CAPELLA, 2006).

Equilíbrio pontuado (punctuated equilibrium model)

O modelo de equilíbrio pontuado⁴ (BAUMGARTNER e JONES, 1993) caracteriza o processo político por longos períodos de estabilidade pontuados ocasionalmente por ocorrências de mudança abrupta e significativa. Baumgartner e Jones (1993) argumentaram que a trajetória da maioria das políticas públicas é marcada por uma taxa de mudança que normalmente ocorre lenta e gradualmente, e eventualmente também pode ocorrer de maneira acentuada em um curto período, devido algum evento desencadeador (Figura 3).

Figura 3 – Modelo de equilíbrio pontuado



Fonte: Adaptado de Michaurd, 2019, p. 4

O diálogo entre interesses e atenção foi aplicado a uma variedade de democracias e locais de elaboração de políticas públicas. A teoria está centrada na interação dos interesses políticos, das instituições, das mobilizações e da tomada de decisão racional (SILVA, NASCIMENTO e SILVA, 2020). O empreendedor de políticas públicas tem seu papel notado ao inserir questões políticas para o domínio público e tentar invocar uma onda de interesse para induzir grandes mudanças (MINTROM e NORMAN, 2009).

Para Baumgartner e Jones (1993), o sistema político está dividido em dois subsistemas: (i) macrossistema: lugar dos aspectos formais, composto pelos tomadores de decisão - presidente, ministros, Congresso, etc -, quem consegue influir na política causando mudanças abruptas; (ii) subsistema: local “fora do foco político” composto pelos especialistas, estimula mudanças políticas de menor envergadura por serem capazes de influir na política apenas de modo paralelo, sendo responsáveis por mudanças incrementais.

⁴ Inspirado na teoria da biologia que propõe que a evolução das espécies se dá, não de forma constante, mas de forma alternada entre períodos de mudança escassa e súbitos saltos de alterações (ELDREDGE e GOULD, 1972).

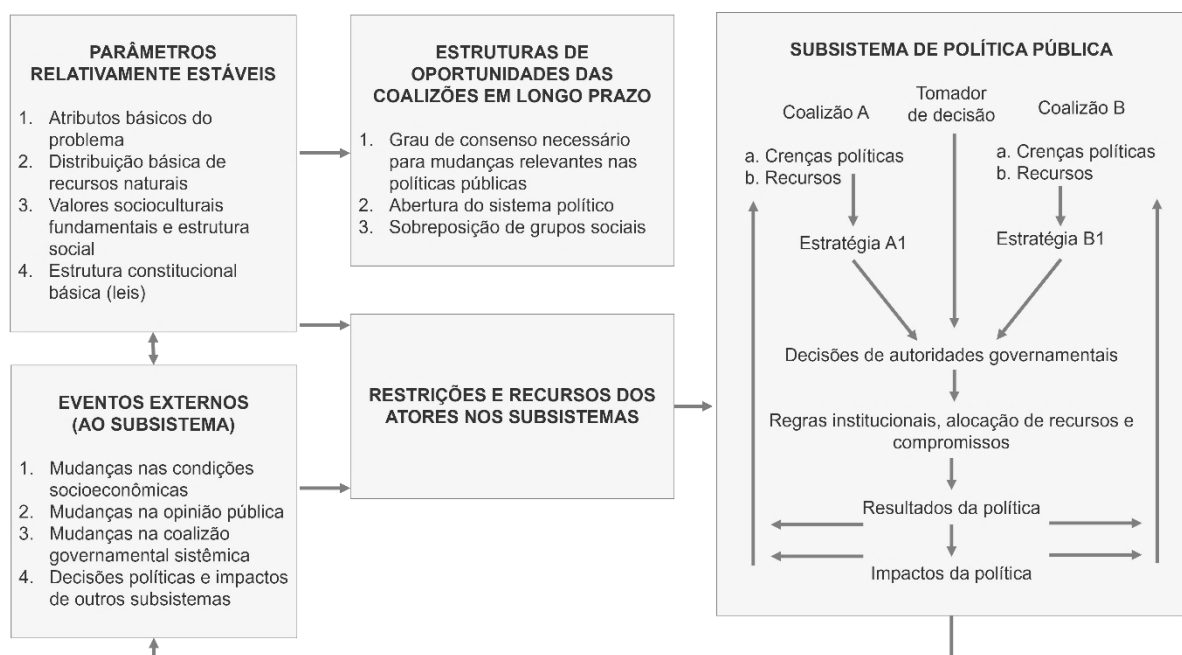
Coalizões de advocacia (advocacy coalitions framework)

O modelo de coalizões de advocacia (SABATIER, 1988; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER e WEIBLE, 2007; WEIBLE *et al.*, 2012; JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT e WEIBLE, 2014), explica momentos de mudança a partir de hipóteses sobre as condições para que ocorram, sendo fatores internos e externos ao subsistema (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Os fatores externos podem ser: (i) parâmetros relativamente estáveis, como atributos básicos do problema, distribuição dos recursos naturais, valores socioculturais e estrutura social e constitucional, que apresentam pouca mudança em um período de 10 anos; (ii) estruturas específicas do sistema político que possibilitam ou dificultam oportunidades de formação das coalizões; e (iii) perturbações de maior vulto: mudanças em condições socioeconômicas ou no regime político, impacto das decisões em outros subsistemas e acontecimentos de força maior, como desastres.

Os fatores internos podem ser: (i) choques internos; (ii) acordos negociados; e (iii) aprendizado político a partir da interação dos atores no subsistema ao longo do tempo, os quais seriam responsáveis por mudanças no processo de formulação e implementação de políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007). A estrutura do modelo de coalizões de advocacia está diagramada na Figura 4.

Figura 4 – Modelo de coalizões de advocacia



Fonte: Adaptado de Jenkins-Smith, Nohrstedt e Weible, 2014, p.191

A estrutura da coalizão de advocacia teoriza como as ideias para mudança surgem de pessoas dedicadas que se unem em torno de uma questão (MINTROM e NORMAN, 2009). Sabatier (1988) retrata as coalizões de advocacia como:

[...] pessoas de uma variedade de posições (e.g. funcionários eleitos e de agências, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham um sistema de crenças específico – isto é, um conjunto de valores básicos, suposições causais e percepções de problemas – e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo (SABATIER, 1988, p. 139).

Enfatizando o papel de valores e ideias, a teoria de coalizões de advocacia visa a construção uma visão geral do funcionamento do subsistema de políticas públicas (ALMEIDA e GOMES, 2018). No modelo, que considera a capacidade de ação dos atores, o compartilhamento de crenças entre diferentes atores dentro das coalizões e as relações entre as coalizões influenciam os processos de formulação da política, caracterizando o processo pelo conflito (entre coalizões) e pelo consenso (intercoalizões), resultando nas decisões políticas.

Abordagem de redes (network management)

A abordagem de rede política (KLIJN e KOPPENJAN, 2000) traz o conceito de “rede” de forma metafórica para explicar resultados e processos políticos, concentrando-se nas interações entre atores independentes e nas consequências dessas interações, como a complexidade de objetivos e estratégias empregadas.

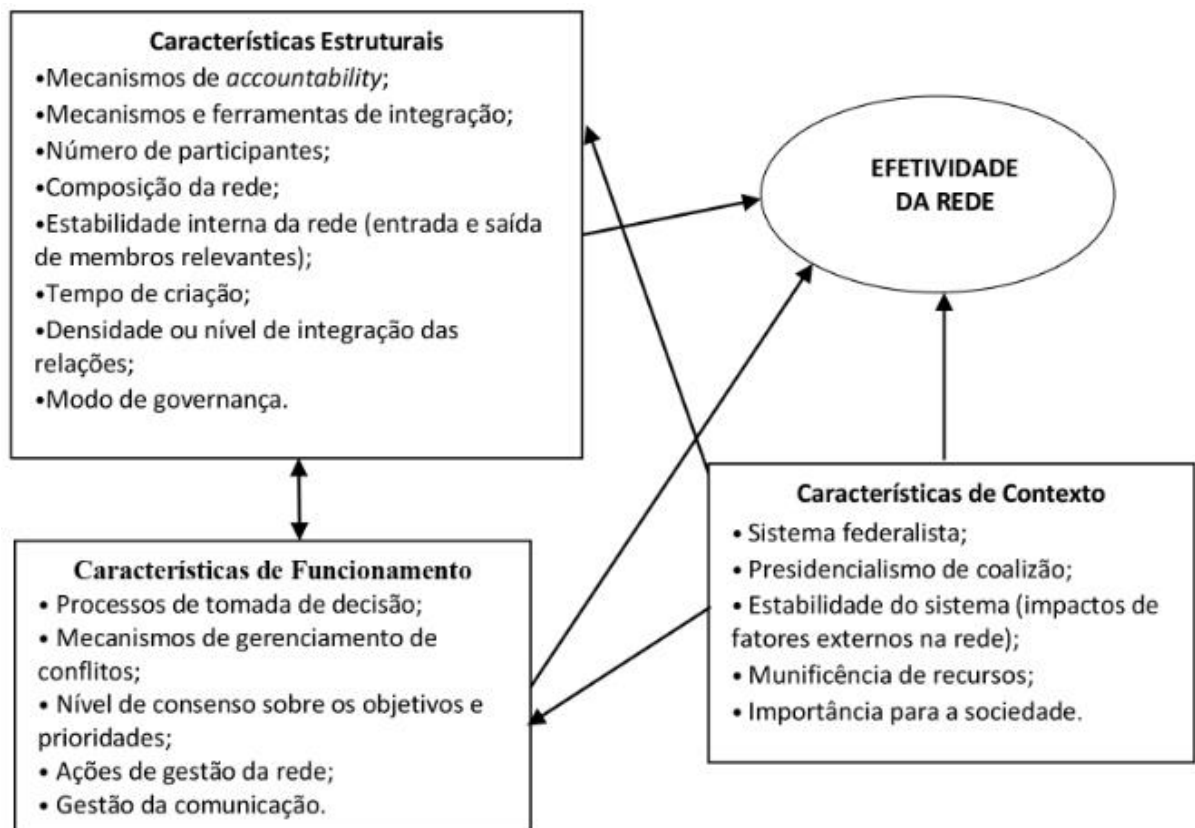
O trabalho de autores como Allison (1971), Cohen, March, Olsen (1972) e Lindblom (1965; LINDBLOM e COHEN, 1979) deixa visível a abordagem interativa da política, sendo essa o resultado da interação entre múltiplos atores com interesses conflitantes, o que torna os processos políticos dinâmicos e imprevisíveis. Klijn e Koppenjan (2000) descrevem os pressupostos teóricos mais importantes da abordagem de rede, divididos em quatro categorias:

- (i) Redes - atores são mutuamente dependentes para atingir objetivos, o que cria relações sustentáveis e poder de veto para vários atores; nas interações, se formam regras que regulam o comportamento e levam a uma certa proximidade de redes para atores externos.
- (ii) Processos de política - as interações entre os atores focam na resolução de tensões entre as dependências e os interesses divergentes e conflitantes; parte-se das percepções pessoais sobre a área política, os atores e as decisões em jogo, para selecionar estratégias específicas; processos políticos são complexos e não inteiramente previsíveis pela variedade de atores, percepções e estratégias;

- (iii) Resultados - política resulta de interações complexas entre atores em rede;
- (iv) Gerenciamento de rede - pela variedade de objetivos e interesses, há potencial conflito sobre a distribuição de custos e benefícios, a cooperação não se desenvolve sem problemas e pode ser melhorada através de incentivos, da gestão de processos e conflitos e da redução dos riscos ligados à cooperação.

Goulart e Vieira (2020) estudaram a análise de redes na administração pública, em contexto de federalismo e de presidencialismo de coalizão, e construíram um modelo de análise de redes de políticas públicas para o contexto brasileiro (Figura 5). Segundo os autores, quando os aspectos políticos de sistema federalista e presidencialismo de coalizão são incorporados aos modelos de análise de redes de políticas, vários fatores emergem podendo dificultar a coordenação das redes, porém os mesmos aspectos podem ser fatores importantes para o fortalecimento da coordenação de redes. Neste modelo, o contexto, suas características estruturais e de funcionamento têm influência direta na efetividade das redes políticas.

Figura 5 – Modelo de análise de redes de políticas públicas



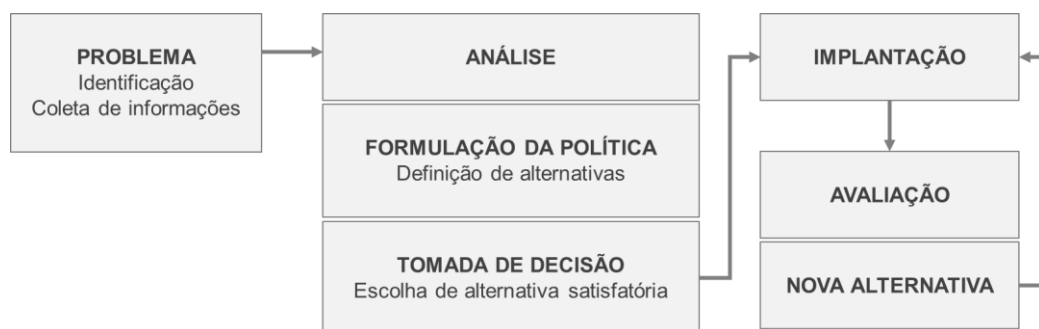
Fonte: Goulart e Vieira, 2020, p.100

Incrementalismo (incrementalism)

O incrementalismo (LINDBLOM, 1959; 1979) foi utilizado por muitos anos como modelo teórico explicativo para a tomada de decisões políticas, sendo uma forma de mudança política que soma pequenas mudanças incrementais ao invés de formular grandes avanços. O teórico Lindblom (1959) desenvolveu seus estudos com o equilíbrio entre o modelo racional e racionalidade limitada, onde cada ator desenvolve sua percepção sobre o problema e a potencial solução e prefere-se reduzir as alternativas a mudanças simples que possam ser facilmente comparadas com rapidez.

O modelo incremental de tomada de decisão apresenta como características: descentralização, democratização, decisões pequenas e constantes - divide a tomada de decisão em pequenas etapas -, capacidade de aprimoramento e adaptação. As mudanças são pontuais e modestas, permitindo, deste modo, aos políticos, o necessário aprendizado sobre as políticas públicas que funcionam e que não funcionam (BIRKLAND, 2011). Os gestores dividem o processo decisório em etapas menores que corrigem erros anteriores ou evitam erros maiores por sucessivas mudanças (Figura 6).

Figura 6 – Modelo incremental de mudança política



Fonte: Elaborado pela autora

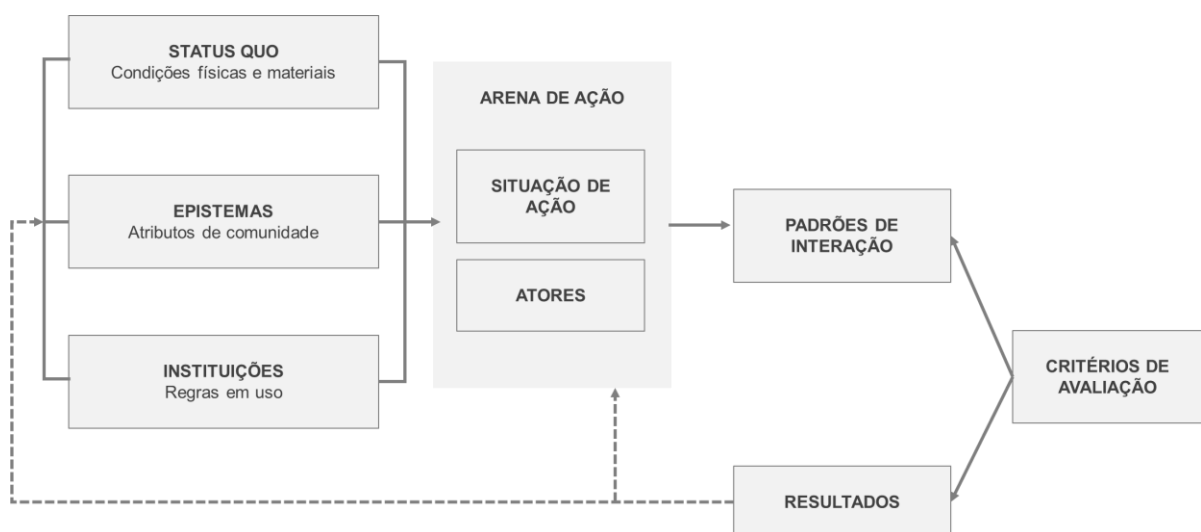
Este modelo diz muito da aplicação das últimas etapas do ciclo de políticas públicas: implantação e avaliação. Uma das grandes vantagens do modelo é a rotinização dos processos para a coleta de informação e posterior tomada de decisão, bem como a facilidade na verificação de erros anteriores, a manutenção das expectativas em ambiente de grande incerteza e complexidade e o conflito advindo da interação institucional, evitado pelo compromisso dos seus participantes (JONES e BAUMGARTNER, 2005).

Novo institucionalismo (institucionalism)

North (1990) definiu as instituições como as restrições, socialmente impostas, que moldam e estruturam incentivos na interação humana, ou seja, definem as “regras do jogo” de uma sociedade. “Regras, normas e estratégias adotadas por indivíduos operando dentro de ou entre organizações” (OSTROM, 2007, p. 23) são consideradas instituições. A teoria do novo institucionalismo (ou neoinstitucionalismo) argumenta que as ações políticas não ocorrem em um vácuo institucional, portanto, as instituições moldam o comportamento de atores sociais e a teorização na ciência política devem considerar a ação (LECOURS, 2005).

March e Olsen (1984) marcaram a ideia de diferentes formas contemporâneas de estudar instituições (ADCOCK, BEVIR e STIMSON, 2007) e defendem a autonomia das instituições perante fenômenos sociais (MARCH e OLSEN, 1984). A teoria do novo institucionalismo desenvolveu-se de maneiras diversas – perspectivas do institucionalismo histórico, do institucionalismo sociológico e da escolha racional - (ADCOCK, BEVIR e STIMSON, 2007), compartilhando interesse na interação entre as estruturas e a agência dos atores que operam dentro ou através delas (MINTROM e NORMAN, 2009). As três abordagens são aplicadas a estudos sobre políticas públicas, porém predomina a linha teórica do institucionalismo de escolha racional, adotada por Ostrom (2007), que sugere um quadro referencial de análise e desenvolvimento institucional (Figura 7).

Figura 7 – Quadro de análise e desenvolvimento institucional



Fonte: Adaptado de Ostrom, 2007

O modelo costuma ser utilizado em análises de recursos de uso comum - irrigação, recursos florestais, sistemas ecológicos, conservação de biodiversidade, cooperativas, pesca e outros -, ou seja, bens comuns, questões com a presença de dilemas sociais.

Por suas características de alto grau de subtrabilidade (característica de bens cujo uso por um indivíduo exclui a possibilidade de consumo do mesmo bem por outros indivíduos) e dificuldade de restrição de beneficiários do recurso, se faz necessária a definição de regras institucionais para limitar sua apropriação e evitar o apoderamento de quantidade não otimizada por parte de alguns, promovendo resultados agregados negativos e caracterizando um dilema social (OSTROM, 2005).

2.2. Empreendedorismo em Políticas Públicas

Kingdon (1984) introduziu o conceito teórico sobre o papel de indivíduos na mudança de políticas ao definir que um empreendedor em políticas públicas é um indivíduo (ou no máximo algumas pessoas), central na inserção de mudança na agenda política e até levá-lo a sua promulgação. Segundo o autor, os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) identificam e aproveitam momentos em que há oportunidades de mudança para persuadir ou suavizar o caminho de determinada proposta. Também são elencadas, pelo autor, três características de um empreendedor para apresentar legitimidade ao tratar de um assunto e obter sucesso na alteração da agenda política: persistência, disponibilidade para investimentos pessoais e grande capacidade de negociação, realizando conexões políticas (KINGDON, 1984).

Mintrom (1997; 2000) evidencia a hipótese de que a presença de empreendedores de políticas públicas tem resultados significativos na difusão das inovações políticas e na probabilidade de estas serem consideradas na aprovação de leis. O autor revisa o conceito de empreendedorismo em políticas públicas e seu uso para explicar mudança política (MINTROM e NORMAN, 2009), vem estudando as ações de empreendedores de políticas públicas na promoção de ideias inovadoras para mudanças nas políticas e os define como agentes de mudança no processo de elaboração de políticas (MINTROM, 2019), devendo estar imersos em processos de formulação de políticas, que são inerentemente políticos, complexos e combativos (PETRIDOU e MINTROM, 2020).

Segundo Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019), empreendedores de políticas públicas são ativos em todo o ciclo da política: identificam o problema, propõem soluções, agem para inserir na agenda política, legitimá-las, facilitar sua implementação e promover sua avaliação (ZAHARIADIS e EXADAKTYLOS, 2016). Usam ideias inovadoras (JORDAN, 2014) e

estratégias não convencionais para atingir os resultados desejados, ao chamar a atenção para suas propostas políticas (MINTROM, 2000).

A centralidade do empreendedor em políticas públicas no processo político vem sendo estudada ao longo dos últimos 40 anos. Revisões de literatura recentes (FRISH-AVIRAM, BEERI, COHEN, 2020; PETRIDOU e MINTROM, 2020; FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019; BACKIR e GUNDUZ, 2019; FALING, *et al.*, 2018) sistematizam resultados e apontam caminhos para pesquisas empíricas sobre os impactos da ação de empreendedores de políticas públicas, como séries históricas, estudos de caso comparativos, pesquisas com aplicação de *survey* e análise de redes sociais (MINTROM, 2019). Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) listam 13 campos nos quais empreendedores se engajam: agricultura, economia, artes, educação, meio ambiente, governo, defesa, planejamento, transporte, bem-estar, saúde, tecnologia e relações exteriores. Dentro desta proposta, há um crescente de estudos – a nível internacional - a respeito de políticas ambientais, sendo o campo com maior participação dos empreendedores de políticas públicas estudados (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019). Pesquisas sobre políticas ambientais constantemente associam o empreendedorismo em políticas públicas a alterações na agenda de mitigação de mudanças climáticas, ou políticas para gestão de águas (Boasson, 2018; Pesch, *et al.*, 2017; Huitema e Meijerink, 2010; Crow, 2010; Sharman e Holmes, 2010; Carter, 2007). Contudo, não há pesquisas relacionando o empreendedorismo de políticas ambientais a interesses de comunidades tradicionais, mesmo havendo estudos que apontam as comunidades locais como atores ativos na gestão de serviços ecossistêmicos (FABRICIUS, *et al.*, 2007) e de movimentos sociais como agentes de mudança na formulação de políticas de bem-estar (FIORI e KIM, 2011).

2.2.1. Estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas

Usando o modelo de ciclo de política, Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) desenvolveram um quadro teórico para classificar as estratégias de empreendedorismo em políticas públicas e sua frequência de uso. Foram identificadas 20 estratégias divididas nos correspondentes estágios do ciclo de políticas (Tabela 1). Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) usaram “esses segmentos gerenciáveis como uma análise heurística que permite mais nuances de compreensão das estratégias individuais de empreendedorismo em políticas públicas em diferentes estágios do processo político” (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019, p. 16). Algumas das estratégias listadas não foram identificadas individualmente nos estudos, se manifestaram como um tipo híbrido (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019).

Tabela 1 – Estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas

Etapa	Estratégia	Definição
Definição de agenda	Enquadramento do problema	Enquadrar um problema de maneira politicamente - e culturalmente - aceitável e desejável
	Busca de solução	Oferecer uma solução, um programa de política específico
	Compra de locais (<i>venue shopping</i>)	Mover a autoridade de tomada de decisão para uma nova arena política (por exemplo: de local para nacional ou para tribunais)
Formulação da política	Formação de times	Liderança de equipe
		Liderar ativamente a rede política
		Estimular beneficiários potenciais
		Elogiar os benefícios da política para diferentes públicos
		Formação de parcerias interorganizacionais e intersetoriais
		Criar redes com atores de diferentes setores e organizações
		Rede no governo
	Planejamento	Formar rede entre políticos e burocratas
		Formar rede entre atores privados, públicos e do terceiro setor
		Rede fora do governo
		Tornar-se ativo na tomada de decisões políticas e na política
		Ativação política
		Organizar o público para ser ativo na questão política
		Envolvendo engajamento cívico
		Planejamento do processo
		Sistematizar um plano de longo prazo
		Uso estratégico de símbolos
		Usar histórias, imagens e outros símbolos para despertar paixão, captar a atenção do público e construir apoio
		Tomada de riscos
		Pagar um preço potencial pelo empreendedorismo político
		Foco na questão central e compromisso nos limites/bordas
		Negociar e cooperar com aqueles que têm ideias diferentes, mantendo a parte da política que é mais importante
		Táticas de “salame”
		Dividir a mudança política em estágios
		Cobertura da mídia
		Usar a mídia (TV, rádio e mídia social) para promover a política
		Disseminação de informações estratégicas
		Usar informações estrategicamente entre os atores no processo político
Tomada de decisão ⁵	-	-
Implementação da política	Reunir evidências para mostrar a viabilidade da proposta	Envolver-se com outras pessoas para demonstrar claramente a viabilidade de uma proposta de política
	Trabalho de âncora	Proteger a política por meio de regulamentos, criação de regras e implementação real
Avaliação da política	Participar da avaliação das políticas	Participar ativamente da avaliação da política proposta e replanejá-la

Fonte: Elaborado pela autora com base em Frisch-Aviram, Cohen e Beeri (2019)

⁵ Kingdon (1995), aponta que os empreendedores de políticas públicas não assumem estratégias de empreendedorismo na fase de tomada de decisões políticas, por nem sempre serem tomadores de decisão, sendo um ponto que está fora de sua influência.

2.2.2. Componentes contextuais dos fluxos de política

Usando o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, Frisch-Aviram, Beeri e Cohen (2020) desenvolveram um quadro teórico com a definição de componentes contextuais de cada fluxo (Tabela 2). Os autores usaram esses componentes para relacionar os fluxos do processo de política e as estratégias de empreendedores de políticas públicas, adicionando uma ferramenta analítica que pode ser usada para o trabalho empírico comparativo necessário. As descobertas deste estudo confirmam o argumento teórico de Kingdon (1984) sobre a existência de uma conexão entre o contexto da política e o comportamento do empreendedor em políticas públicas (FRISCH-AVIRAM, BEERI e COHEN, 2020).

Tabela 2 – Componentes contextuais dos fluxos de política

Fluxos	Componentes	Definição
Fluxo de problemas	Urgência do problema	O problema é urgente e precisa de atenção imediata
	Indicador social	Há uma indicação de que o problema preocupa muitos cidadãos e é altamente visível
	Carregamento de problema	A capacidade das instituições para lidar com os problemas; se os formuladores de políticas estão lidando com muitos problemas, novos problemas são menos capazes de abrir caminho
	Evento de foco	Eventos repentinos que se ligam a problemas específicos, proporcionando um ímpeto poderoso para ação ou mudança
	Feedback da política	Um problema criado pela política anterior
Fluxo das soluções	Inovação radical	A política proposta é extremamente inovadora
	Viabilidade técnica	Nova solução técnica disponível; as políticas devem ser implementáveis para serem escolhidas, o que requer compatibilidade com estruturas institucionais ou organizacionais existentes
	Efeito de transbordamento	Respingos de reformas em setores de políticas cognatas ou em outros governos
	Debate moral	A política proposta é contestada em termos de ética ou valores
Fluxo da política	Poder posicional	Localização no ambiente de formulação de políticas
	Fragmentação do sistema político	Um sistema político é fragmentado se for composto por mais de dois partidos, nenhum dos quais vem perto de obter maioria absoluta na assembleia representativa
	Ambiguidade sistêmica na política fazendo ambiente	Processos de formulação de políticas opacos e mal definidos
	Apoio político	Empreendedor tem apoio de políticos ou burocratas de alto escalão
	Risco político	Assumir riscos no ambiente político (principalmente para políticos)
	Rotatividade de pessoal	Rotatividade de políticos ou burocratas de alto escalão
	Campanha de grupo de interesse	Qualquer associação de indivíduos ou organizações, geralmente organizados formalmente, que - com base em uma ou mais preocupações compartilhadas - tentam influenciar as políticas públicas a seu favor

Arranjo constitucional ⁶	As formas em que o poder do governo é limitado e alocado, como o sistema de governo é configurado e operado
Humor nacional	A ideia de que muitos indivíduos em um país tendem a pensar em linhas semelhantes
Ciclo eleitoral	O ano antes ou depois das eleições

Fonte: Adaptado de Frisch-Aviram, Beeri e Cohen (2020)

Bakir e Gunduz (2019) defendem uma agenda de pesquisas sobre empreendedorismo em políticas públicas em países em desenvolvimento em que se considere a “lógica do contexto” na qual várias agências e atores estão inseridos, sem negligenciar como as complementaridades decorrentes das interações entre os contextos estruturais, institucionais e de agência informam as decisões.

2.3. Políticas públicas na dinâmica institucional do Brasil

Na Constituição brasileira (BRASIL, 1988) são adotados dois pilares que interessam ser abordados para o desenvolvimento das análises: a separação de poderes e o federalismo.

2.3.1. A separação de poderes

Na dinâmica institucional brasileira, um dos pilares é o princípio da separação de poderes (MORAES, 2001). A organização da administração no Brasil se dá pela distribuição de três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Conforme o Art. 2º da Constituição Federal de 1988 “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988).

⁶ Avritzer (2008) exemplifica três desenhos institucionais de instituições participativas: os desenhos participativos de baixo para cima, como é o caso dos orçamentos participativos; os desenhos institucionais de partilha do poder, como é o caso dos conselhos de políticas; e o desenho institucional de ratificação, como é o caso dos planos diretores municipais. O autor elenca a diversidade de infraestrutura da participação, quanto a sua forma e desenho, que temos no Brasil.

É importante perceber que estes desenhos variam, em pelo menos, três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação (AVRITZER, 2008, p. 44).

Ao Poder Legislativo compete a legislação e fiscalização dos atos do Executivo, sendo “exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, 1988). Os membros do Legislativo, a quem se concedem os poderes de representar, legislar, legitimar a ação governamental, controle, juízo político e constituinte, são eleitos pela população, que historicamente, aumentou sua capacidade de representação (TORRENS, 2013). Moraes (2001), coloca os membros do Legislativo como “representantes de parcialidades”, por dedicarem-se à representação de interesses regionais, corporativos ou clientelísticos, não se adequando à responsabilidade de formulação da política nacional.

À princípio, o Legislativo deteria, preferencialmente, a responsabilidade de formulação de leis que traduzissem a atuação governamental (TORRENS, 2013), participando também, desta função, o Poder Executivo, ao qual também atribui-se a iniciativa de leis, bem como, a prerrogativa de sanção e veto aos projetos apresentados pelo Poder Legislativo, conforme a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Ao Poder Executivo compete a execução das leis existentes e implementação das novas legislações, sendo atribuído aos Chefes do Poder Executivo a expedição de decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (BRASIL, 1988). O chefe do Executivo, a quem se concede poderes para decidir a composição de ministérios e secretarias (cargos de confiança) e para exercer o controle da administração, é eleito pela população de modo direto por período determinado (MORAES, 2001), configurando em uma personificação do poder, onde unem-se expectativas e esperanças da população, que escolhe diretamente seus governantes (FERREIRA FILHO, 1995). Segundo Moraes (2001), os formuladores de políticas do Executivo, normalmente, não conhecem os processos que caracterizam a política, por seu viés tecnocrático.

Ao Poder Judiciário compete a aplicação das leis para resolução de conflitos e garantia dos direitos dos cidadãos (BRASIL, 1988). O Judiciário brasileiro também pode intervir no processo decisório da política, devido à dinâmica institucional diferenciada, de sistema aberto e descentralizado, definido na Constituição (ARANTES e KERCHÉ, 1999). Porém, para o objetivo deste trabalho, interessa aprofundar sobre as relações entre o Legislativo e o Executivo.

Relações Executivo-Legislativo no processo decisório

Moraes (2001) defende que o entendimento sobre o princípio da separação de poderes não deve estar limitado ao arranjo normativo-constitucional, devendo ser integrado ao que de fato ocorre durante o processo decisório, tendo-se encontrado na formulação das políticas públicas a fonte para interpretação alternativa das relações entre Poderes Legislativo e Executivo.

Com a dinâmica institucional estabelecida com a Constituição, a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo desenvolve-se sob o impacto do presidencialismo de coalizão⁷, onde o Executivo organiza bases partidárias para apoio à sua agenda política, como encontra-se em regimes parlamentaristas (MORAES, 2001).

Do poder de veto que o Legislativo tem sobre medidas propostas pelo Executivo, surge a tendência ao desenvolvimento de situações de confrontos e impasses, consequentemente, ingovernabilidade (MORAES, 2001). Porém, o trabalho de Shugart e Carey (1992), refuta a ideia de que, sob regimes presidencialistas, todo parlamentar agiria apenas irresponsavelmente para não cooperar com o Executivo. Figueiredo e Limongi (1999), analisam que não apenas a forma de governo e as leis eleitorais e partidárias determinam o comportamento parlamentar.

A utilização de medidas provisórias pelo Poder Executivo é vista como medida eficaz para superar as resistências do Legislativo e imposição de sua vontade. A utilização de tal instrumento, implica na suposição da existência de divergência de interesses entre Executivo e Legislativo, causada pela dinâmica de separação de poderes (MORAES, 2001).

Apesar dos dilemas que o processo político brasileiro enfrenta, ocasionados por sua dinâmica institucional, tem-se avançado no sentido de contornar os conflitos entre os poderes Executivo e o Legislativo, um dos marcos perversos da história político-constitucional em períodos anteriores a Constituição de 1988 (MORAES, 2001).

2.3.2. Federalismo

Outro pilar da dinâmica institucional adotada pelo Brasil, durante a vigência das sete constituições após a República, é o federalismo. A organização da divisão territorial do governo no Brasil se dá de forma federativa, conforme a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...] (BRASIL, 1988).

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

⁷ Conceituação teórica por Abranches (1988), a partir das teorias de coalizão (ver seção 2.1.2. Formulação de políticas)

Há consenso na visão de que desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental são as duas dimensões principais do federalismo, apesar dos debates acerca das principais características de sistemas federativos (SOUZA, 2005).

O triplo federalismo brasileiro, é um sistema de governo em três níveis (municipal, estadual e federal), que têm seus próprios Poderes Legislativos e Executivos, refletindo em autonomia municipal e pouco controle dos estados sobre questões locais (SOUZA, 2005).

A distribuição de competências entre os Entes Federativos⁸ é detalhada na Constituição federal, com diferentes níveis de autonomia e responsabilidades, determinados, não por uma hierarquia entre eles, mas a partir dos assuntos que competem a cada Legislativo e pelas ações limitadas de cada Executivo.

A União tem o maior número de competências exclusivas, sendo as mais importantes, contidas nos Art. 21 e 22 da Constituição (BRASIL, 1988).

Aos Estados é permitida a organização e regimento pelas Constituições e leis que adotam, observados os princípios da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Aos Municípios compete, conforme o Art. 30 da Constituição Federal de 1988, “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988). Para este trabalho, vale ainda destacar as competências VIII e IX do Art. 30, que serão abordadas nos estudos de caso apresentados (BRASIL, 1988):

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

2.4. Principais estudos e contribuições sobre empreendedorismo em políticas públicas

A Tabela 3 apresenta os principais estudos relevantes para a presente pesquisa para informar como esta pretende contribuir para a teoria do campo de políticas públicas.

⁸ Subdivisões administrativas autônomas que fazem parte de uma União Federal.

Tabela 3 – Principais estudos relevantes para a pesquisa

Referência	Abordagem de Pesquisa	Principais achados	Sugestões futuras
Kingdon, 1984	Estudos de caso	Empreendedorismo em políticas públicas como conceito teórico Modelo de três fluxos de formulação de políticas	Utilizar o modelo de confluência de 3 fluxos
Mintrom e Norman, 2009	Revisão de literatura	Revisão do conceito de empreendedorismo de políticas públicas e seu uso para explicar mudanças políticas	Integrar o conceito de empreendedorismo em políticas públicas nas análises de mudanças políticas. Estudar motivações e estratégias de empreendedores
Faling, <i>et al.</i> , 2018	Revisão sistemática de literatura	Principais estratégias transfronteiriças de empreendedores de políticas públicas, condições que permitem as estratégias e suas implicações	Processos causais entre condições, estratégias e implicações
Frish-Aviram, Cohen e Beeri, 2019	Revisão sistemática de literatura	Demonstra que estratégias e características de empreendedores de políticas públicas estão conectadas; base para identificação de estratégias de empreendedorismo em políticas públicas	Relação causal entre os resultados do empreendedorismo em políticas públicas e estratégias de empreendedores de políticas públicas
Backir e Gunduz, 2019	Revisão sistemática de literatura	Elenca fraquezas nas pesquisas sobre empreendedorismo em políticas públicas em países em desenvolvimento	Relação causal entre as ações e recursos de empreendedores de políticas públicas e os resultados.
Mintrom, 2019	Estado da arte	Apresenta caminhos para pesquisas empíricas sobre empreendedorismo em políticas públicas	Estudos de caso comparativos
Petridou e Mintrom, 2020	Revisão sistemática de literatura	Integra o conceito de empreendedorismo em políticas públicas à teorias políticas mais amplas	Influências do contexto nas ações dos empreendedores de políticas públicas
Frish-Aviram, Beeri, Cohen, 2020	Revisão sistemática de literatura	Ferramenta de análise sobre o contexto nas estratégias dos empreendedores de políticas públicas	Analisar os comportamentos de empreendedores de políticas públicas
Dissertação de mestrado de Custodio, 2023	Estudos de caso exploratórios	Diferenciação do processo de definição da agenda e formulação da política por empreendedores de políticas públicas de médio escalão, quando locados nos Poderes Legislativo ou Executivo	Ver seção 6.4 (p. 109)

Fonte: Elaborado pela autora

3. METODOLOGIA

Nesta seção, descrevem-se e justificam-se os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, explicando como foi desenhada a estratégia para coleta e análise de dados que levam às discussões e conclusões.

3.1. Justificativa do método adotado

Neste estudo o método de pesquisa qualitativa é apropriado para a condução de uma pesquisa de cariz científico, pois a questão de pesquisa, por sua abordagem exploratória, remete ao entendimento de processo (inserção na agenda) e dos mecanismos associados (estratégias de empreendedorismo em políticas públicas) e será respondida de forma abduativa⁹, com o desenvolvimento de estudos de caso exploratórios.

Dado o reconhecimento de que “características cognitivas dos indivíduos em combinação com o ambiente contextual dos indivíduos são fatores-chave que moldam processos políticos” (WEIBLE, *et al.*, 2012, p.4), as visões dos participantes podem ajudar a diminuir a lacuna entre pesquisadores e *practitioners* (OSPINA, ESTEVE e LEE, 2017). Isso facilita o caminho para explicar, prever e orientar o comportamento de indivíduos e equipes no processo de formulação de políticas (FINI, GRIMALDI e MARZOCCHI, 2012; ZAHRA e WRIGHT, 2011; FRISCH-AVIRAM, BEERI e COHEN, 2020). Análises de políticas públicas possibilitam a verificação de atividades dos governos, incluindo conflitos e limites das escolhas do que fazer ou não fazer, em relação a quem toma as decisões, quando, por que, além dos ganhos e consequências de tais decisões (TEIXEIRA, 2002).

Desta forma, com as análises propostas pela pesquisa, são elaboradas proposições a respeito da existência de diferenças e semelhanças nas estratégias de atuação dos empreendedores de políticas públicas no Poder Legislativo e Poder Executivo. O empreendedorismo em políticas públicas é estudado com foco nas estratégias, pois nelas estão o cerne da mudança política (ZAHARIADIS e EXADAKTYLOS, 2016).

⁹ Haverá uma interação entre induções e deduções, pois parte-se de determinados pressupostos teóricos, mas se vai a campo com abertura para incorporação de elementos, a fim de trazer contribuições, ao aproximar os dados com a teoria. Há construção de modelo inicial de análise, baseado na literatura.

Pretende-se alcançar uma generalização inferencial, ou seja, generalizar os resultados para contextos semelhantes, o que justifica o estudo em profundidade dos contextos, que será necessário para as descrições. A partir das descrições, é possível generalizar uma caracterização de problema e definição de alternativa para gestão de territórios sobrepostos, com potencial para auxiliar gestores e futura elaboração de políticas para gestão de territórios sobrepostos.

Em pesquisas qualitativas em administração pública, verifica-se inconsistência na apresentação das decisões metodológicas (OSPINA, ESTEVE e LEE, 2017), para evitar tal reprodução, a seção a seguir apresenta de forma detalhada o desenho da pesquisa proposta.

3.2. Design de pesquisa

3.2.1. Problema de pesquisa

Pressupõem-se, com base na literatura (Mintrom e Norman, 2009; Frisch-Aviram, Beeri e Cohen, 2020), que existem diferenças nas estratégias utilizadas pelos empreendedores de políticas públicas em diferentes contextos, o que acrescenta para as teorias de mudanças políticas. Porém, os estudos desenvolvidos até o momento não focam no *locus* de atuação dos empreendedores de políticas públicas.

Desta forma, a pesquisa visa analisar a atuação de empreendedores de políticas públicas em territórios sobrepostos no estado de São Paulo, comparando dois casos em diferentes *locus* de atuação, Poder Executivo e Poder Legislativo, a fim de entender o processo de inclusão de pautas inovadoras - que interessam grupos minorizados - na agenda política, diferenciar atores em relação ao grau de influência e conhecimento do processo e identificar semelhanças ou diferenças nos processos que acontecem no Poder Legislativo e Poder Executivo.

3.2.2. Estratégia de pesquisa

A estratégia utilizada na pesquisa será de estudos de caso (YIN, 1994). Entende-se que ao explorar dois casos em contextos socioambientais semelhantes (territórios sobrepostos), que têm objetivos parecidos (compatibilizar a permanência das comunidades tradicionais e seus estilos de vida com as políticas de conservação ambiental e proteção do território contra as pressões externas), existe a possibilidade de encontrar novos *insights* sobre as diferentes estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas em diferentes contextos políticos (Poder Legislativo e Poder Executivo).

O caso de empreendedorismo em políticas públicas no Poder Legislativo ocorre no município de São Paulo (SP), onde a preocupação em proteger as Terras Indígenas das ameaças ocasionadas pela expansão urbana levou a uma alteração legal (incorporação no plano diretor). Já o caso de empreendedorismo em políticas públicas no Poder Executivo tem lugar no município de Ubatuba (SP), onde a busca por conservação ambiental combinada ao respeito a povos tradicionais levou a arranjos de governança colaborativa.

Um caso de empreendedorismo em políticas públicas no Legislativo

Terras Indígenas no Plano Diretor: A elaboração de planos diretores é uma política de gestão territorial obrigatória para municípios com mais de vinte mil habitantes. No município de São Paulo (SP), articulações no Poder Legislativo resultaram em alteração legal, incorporando um indicativo na revisão de 2014 do Plano Diretor Estratégico (PDE) para inserir as Terras Indígenas situadas nos limites do município no Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres, marcando-as como Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM) na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), revisada em 2016 (SÃO PAULO (SP), 2014). Mais detalhes sobre este caso são apresentados na seção 4.2.1. Terras Indígenas no Plano Diretor de São Paulo (SP): um caso de empreendedorismo em políticas públicas no Legislativo.

Um caso de empreendedorismo em políticas públicas no Executivo

Plano de Uso Tradicional: Política de gestão territorial criada pela gestão do Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba (PESM/NP), se tornando um exemplo de política para gestão de territórios sobrepostos implantado pelo Poder Executivo. Culminou na constituição de um arranjo de governança colaborativa na gestão dos territórios sobrepostos de comunidades tradicionais (caiçara, quilombola e indígena) com Parque Estadual Serra do Mar (PESM) e Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB). A implantação do Plano de Uso Tradicional (PUT) iniciou-se logo após a sua assinatura, em dezembro de 2004 e foi reforçada pela aprovação do Plano de Manejo em 2006, com a inserção das Zonas Histórico Cultural Antropológicas (ZHCan) no zoneamento do PESM (SIMÕES, 2010; 2015). Uma descrição detalhada deste caso é apresentada na seção 4.2.2. Plano de Uso Tradicional no Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba: um caso de empreendedorismo em políticas públicas no Executivo.

3.2.3. Técnicas de coleta de dados

Foram feitas coletas de dados secundários (documentos) e primários (entrevistas), de natureza temporal longitudinal retrospectiva. Foram realizadas entrevistas, pois a percepção dos indivíduos é fundamental no entendimento do processo estudado, sendo a única forma de captar motivações, crenças e processos de tomada de decisão, além de captar a reflexão dos participantes sobre o tema.

A primeira fase de desenvolvimento da pesquisa contou com duas entrevistas narrativas, uma com o empreendedor em políticas públicas de cada um dos dois casos estudados, para registro do processo ao longitudinal. Solicitou-se a narração da ideia inicial da solução política em questão, o processo de desenvolvimento desta solução e sua promoção. Também foram solicitadas indicações de atores no processo estudado para fazerem parte da amostra de entrevistas e de documentos que aprofundassem a exploração dos casos. As entrevistas tiveram duração de aproximadamente duas horas cada, tendo sido feitas presencialmente e gravadas, mediante expressa autorização dos participantes (ver APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido). A partir das gravações, foram elaboradas transcrições *verbatim*, para análise posterior.

Com base na questão de pesquisa principal *“Como diferentes lócus de atuação influenciam nas estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas?”* foi elaborado o roteiro semiestruturado de entrevista (Tabela 4), de questões abertas, para entrevistar os diversos atores envolvidos no processo de desenvolvimento e promoção das soluções políticas estudadas, indicados nas entrevistas narrativas e definidos na seção 3.2.4. Perfil da Amostra. Para tal, o roteiro foi ajustado conforme o entrevistado, sua participação e grau de conhecimento no processo.

As entrevistas com roteiro semiestruturado foram realizadas remotamente ou presencialmente e gravadas, mediante expressa autorização dos participantes (ver APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido). A partir das gravações, foram elaboradas transcrições, para análise posterior. Foram realizadas seis entrevistas de aproximadamente uma hora cada.

Também houve coleta de documentos como ofícios, relatórios, projetos de leis, leis, reportagens e afins, a partir de indicações dos entrevistados (Tabela 5). Tais documentos foram utilizados para triangulação com o conteúdo coletado nas entrevistas, garantindo maior confiabilidade à análise, conforme apresentado na seção 3.2.5. Técnicas de análise de dados.

Tabela 4 – Roteiro de entrevistas semiestruturado

Bloco	Pergunta	Pontos a se observar
Identificação do entrevistado	Nome Organização Função Qual foi o seu papel no processo da (inserir política estudada no caso)?	- Relacionar o papel do entrevistado com o grupo ao qual pertence
SUBQUESTÃO DE PESQUISA 1 <i>Como é o processo de definição da agenda por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo?</i>	Pode me contar como (inserir o nome do empreendedor) te contatou para falar do problema das comunidades com as Unidades de Conservação? Houve reuniões para entender qual era a demanda das comunidades? Quem participava? O que era falado? As pessoas eram ouvidas? O que foi falado foi incorporado na solução?	Sobre a elaboração da pauta/demanda das comunidades: - Papel das comunidades locais - Papel do empreendedor em políticas públicas - Papel dos demais atores
SUBQUESTÃO DE PESQUISA 2 <i>Como é o processo de inserção da pauta na agenda governamental nos Poderes Legislativo e Executivo?</i>	Consegue me contar como (inserir o nome do empreendedor) levou a ideia de solução para instancias superiores? Você teve alguma relação com esse processo? Qual? Houve reuniões nesse momento?	Sobre a inserção da pauta na agenda: - Papel do empreendedor em políticas públicas - Papel das comunidades locais (participação social) - Papel dos demais atores

Fonte: Elaborado pela autora

Tabela 5 – Documentos coletados para análise

Caso	Documento	Utilização
PDE São Paulo	<i>Shapefile</i> do zoneamento no Gestão Urbana	Comprova resultado do processo de empreendedorismo em políticas públicas
	Manifesto Veta Haddad	Corrobora histórico apresentado
	Relatório circunstanciado da FUNAI	Compõe contexto apresentado sobre o caso
PUT Ubatuba	Tese de Doutorado de Eliane Simões	Descreve o caso apresentado e outras fontes documentais disponíveis
	Plano de Manejo do Parque Estadual Serra do Mar	Comprova resultado do processo de empreendedorismo político
	Relatórios ITESP	Compõe contexto apresentado sobre o caso

Fonte: Elaborado pela autora

3.2.4. Perfil da amostra

A amostra intencional engloba: (I) na primeira fase de entrevistas – narrativas –, os “objetos” de pesquisa dos dois casos, ou seja, os empreendedores de políticas públicas de cada caso; (II) na segunda fase - entrevistas com roteiro semiestruturado -, os entrevistados selecionados a partir de sua atuação e conhecimento sobre o fenômeno estudado, a partir das indicações coletadas nas entrevistas narrativas com os empreendedores de políticas públicas. Na 1ª fase foram realizadas 2 entrevistas (1 de cada caso), e na 2ª fase foram realizadas 6 entrevistas (3 de cada caso).

A Tabela 6 apresenta o perfil dos participantes e papel desempenhado no processo estudado.

Tabela 6 – Perfil da amostra – participantes e papel desempenhado no processo estudado

Caso	Entrevista	Órgão/ instituição	Formação	Cargo	Papel ou função social
Poder Legislativo Terras Indígenas no Plano Diretor de São Paulo	Narrativa	Câmara Municipal de São Paulo (CMSP)	Engenheira Agrônoma	Assessora Parlamentar	Estratégias para influenciar agenda do Plano Diretor Estratégico a favor das Terras Indígenas
		Centro de Trabalho Indigenista (CTI)	Antropólogo	Indigenista Associado	Coordenador do projeto aldeias: Auxílio na organização de reuniões, disseminação de informações sobre a pauta e subsídios para os indígenas desenvolverem os debates e tomarem as decisões políticas de como se inserir no processo
	Roteiro semi-estruturado	Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)	Bióloga	Indigenista especializada	Participação na articulação para elaboração de ofício à Câmara Municipal pleiteando a necessidade de as terras estarem envolvidas em determinado zoneamento
		Terra Indígena Tenondé Porã	-	Liderança Indígena	Participação em audiências públicas
Poder Executivo Plano de Uso Tradicional do Parque Estadual Serra do Mar	Narrativa	Parque Estadual Serra do Mar (PESM/NP)	Bióloga	Gestora	Estratégias para criação de instrumento de gestão capaz de compatibilizar a presença de comunidades tradicionais nas Unidades de Conservação
		Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP)	Engenheira agrônoma	Analista de Desenvolvimento Agrário	Promoção de reuniões com as comunidades para ouvir as demandas, proposição de encaminhamentos e esclarecimento de dúvidas. Mediação junto aos parceiros institucionais, ou não, ponderando sobre os direitos das comunidades tradicionais e, eventualmente, esclarecendo questões técnicas ou sugerindo encaminhamentos. Acompanhamento das tratativas para a implementação do PUT.
	Roteiro semi-estruturado	Parque Estadual Serra do Mar (PESM/NP)	Geógrafo	Monitor Ambiental	Implementação dos mecanismos de gestão do território e dos recursos naturais
				Gestor	Implementação e aprimoramento dos instrumentos de gestão aprovados nas Câmaras Técnicas
		Câmara Municipal de Ubatuba (CMU) / Comunidade Caiçara Corcovado	Ensino Médio	Vereador / Liderança Comunitária	Mediação dos conflitos entre comunidades tradicionais e poder público, buscando estrutura e direito de manejo para as comunidades. Participação em Câmaras Técnicas do conselho gestor do PESM/NP e em manifestações das comunidades tradicionais

Fonte: Elaborado pela autora

3.2.5. Técnicas de análise de dados

As entrevistas narrativas da fase inicial foram submetidas a análise temática (KING, 1998), por meio de *template analysis*, que consiste no uso de codificação hierárquica, equilibrando alto grau de estrutura no processo de análise de dados textuais, com flexibilidade de adaptá-la às necessidades específicas do estudo (KING, 2012).

Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) propõem que pesquisadores usem seu quadro de classificação (Tabela 1) como uma ferramenta inicial para analisar estratégias em diferentes estágios do ciclo de políticas atuais e o efeito do contexto sobre essas estratégias, como proposto por Zahariadis e Exadaktylos (2016). Os autores sustentam que sua estrutura de classificação pode promover a compreensão de papéis e estratégias de empreendedorismo em políticas públicas. Frisch-Aviram, Beerli e Cohen (2020) adicionam a classificação dos componentes dos três fluxos de Kingdon (Tabela 2) como ferramenta analítica para trabalhos empíricos comparativos que visem compreender o contexto e as estratégias de empreendedorismo em políticas públicas, como proposto por Cairney (2017), Mintrom e Norman (2009) e Zahariadis (2008). Os conceitos derivados da literatura (FRISH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019; FRISCH-AVIRAM, BEERI e COHEN, 2020), foram transformados em códigos, hierarquizados na árvore de codificação inicial (Figura 8) e programados no *software* NVIVO, para desenvolvimento das análises, sendo ratificados e retificados, conforme necessidade.

Apesar do foco de análise nas etapas até a formulação da política, foram utilizados códigos para todas as estratégias, para o caso de serem encontradas nas etapas de interesse. Os documentos coletados foram analisados em conjunto com as entrevistas, para efeito de triangulação de fontes de dados, ao comparar os dados de fontes múltiplas para o mesmo fenômeno ou evento. Os dados foram utilizados, prioritariamente, para validar o histórico de criação das políticas obtido através das entrevistas.

Para comparação dos casos e desenvolvimento da análise de semelhanças e diferenças nas estratégias utilizadas pelos empreendedores de políticas públicas por lócus de atuação (Executivo/Legislativo), foram criadas tabelas de comparação. Bakir e Gunduz (2019) apontam uma fraqueza nos estudos sobre empreendedorismo em políticas públicas em países em desenvolvimento, sobre a falta de rigor e transparência da metodologia e desenho de indução qualitativa, sem que se possa ver como a pesquisa progrediu a partir dos dados brutos para o processo de teorização. Desta forma, após o estudo de cada estratégia em cada caso, com citações que ilustram as interpretações, demonstrando o processo de análise dos dados brutos até a relação com a teoria, foram criadas (i) as tabelas de comparação das análises de dados para

apresentação do desenho de indução qualitativa, e, posteriormente, (ii) as tabelas de diferenciação das estratégias por lócus de atuação.

Figura 8 – Árvore de codificação inicial

1. Estratégias empregadas

1.1. Definição da agenda

- 1.1.1. Enquadramento do problema
- 1.1.2. Busca de solução
- 1.1.3. Compra de locais

1.2. Formulação da política

- 1.2.1. Formação de times
 - 1.2.1.1. Liderança de equipe
 - 1.2.1.2. Estimular beneficiários
 - 1.2.1.3. Parcerias interorganizacionais
 - 1.2.1.4. Rede no governo
 - 1.2.1.5. Rede fora do governo
 - 1.2.1.6. Ativação política
 - 1.2.1.7. Envolvendo engajamento
- 1.2.2. Planejamento estratégico
 - 1.2.2.1. Planejamento do processo
 - 1.2.2.2. Uso de símbolos
 - 1.2.2.3. Tomada de riscos
 - 1.2.2.4. Foco e limites
 - 1.2.2.5. Táticas de salame
 - 1.2.2.6. Cobertura da mídia
 - 1.2.2.7. Informações estratégicas

1.3. Tomada de decisão

1.4. Implementação

- 1.4.1. Evidências
- 1.4.2. Âncora

1.5. Avaliação

- 1.5.1. Participar da avaliação

2. Contexto

2.1. Problemas

- 2.1.1. Urgência do problema
- 2.1.2. Indicador social
- 2.1.3. Carregamento
- 2.1.4. Evento de foco
- 2.1.5. Feedback de política

2.2. Soluções

- 2.2.1. Inovação radical
- 2.2.2. Viabilidade técnica
- 2.2.3. Transbordamento
- 2.2.4. Debate moral

2.3. Política

- 2.3.1. Poder posicional
- 2.3.2. Fragmentação do sistema
- 2.3.3. Ambiguidade sistêmica
- 2.3.4. Apoio político
- 2.3.5. Risco político
- 2.3.6. Rotatividade de pessoal
- 2.3.7. Campanha de grupos
- 2.3.8. Arranjo constitucional
- 2.3.9. Humor nacional
- 2.3.10. Ciclo eleitoral

Fonte: Elaborado pela autora base em Frish-Avram, Cohen e Beeri (2019) e Frisch-Avram, Beeri e Cohen (2020)

4. CARACTERIZAÇÃO DE CASOS

A partir do histórico de políticas ambientais no Brasil, contextualiza-se, de forma geral, a representação do problema de política estudado e sua evolução, ao longo do tempo. Após, é desenvolvido o estudo individualizado dos casos.

4.1. Problema de política e suas representações

A Mata Atlântica¹⁰ é um bioma que, segundo o Ministério do Meio Ambiente, ocupava originalmente mais de 1,3 milhões de km² em dezessete estados do território brasileiro e se estende por grande parte da costa do Brasil, restando atualmente uma pequena parcela (cerca de 29%, segundo o Ministério do Meio Ambiente) de sua cobertura original, devido à ocupação e atividades humanas.

O bioma é reconhecido como um dos *hotspots* (“pontos quentes”) de biodiversidade, que são áreas geográficas de relevância ecológica por possuir vegetação diferenciada, consequentemente, número considerável de espécies endêmicas e podem estar ameaçadas de extinção (MYERS, 1990). Além disso, fornece serviços ecossistêmicos essenciais, sendo “responsáveis pela produção, regulação e abastecimento de água; regulação e equilíbrio climáticos; proteção de encostas e atenuação de desastres; fertilidade e proteção do solo; produção de alimentos, madeira, fibras, óleos e remédios; além de proporcionar paisagens cênicas e preservar um patrimônio histórico e cultural imenso” (BRASIL, s.d.).

A partir do cenário de degradação florestal, se faz necessária a conservação dos remanescentes de Mata Atlântica e a recuperação da sua vegetação nativa, destacando-se, para tal, as políticas de áreas protegidas, como Unidades de Conservação, bem como Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal (Código Florestal – Lei nº 12.651/2012). A Mata Atlântica também é protegida pela Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008.

¹⁰ Segundo o Decreto 750/93, considera-se Mata Atlântica:

as formações florestais e ecossistemas associados inseridos no domínio Mata Atlântica, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE 1988: Floresta Ombrófila Densa Atlântica, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual, Floresta Estacional Decidual, manguezais, restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste (BRASIL, 1993).

O governo brasileiro protege as áreas naturais por meio de Unidades de Conservação (UC), potencialmente eficazes para a manutenção dos recursos naturais a longo prazo. Porém, a sobreposição de territórios de comunidades tradicionais e Unidades de Conservação de proteção integral impede o modo de vida tradicional (SIMÕES, 2015). Desta forma, lidamos com um problema de política ocasionado pela sobreposição de direitos - da natureza e dos povos e comunidades tradicionais. Simões (2015) aponta dados de populações humanas em Unidades de Conservação:

Em suma, em cerca de 28% dos Parques Nacionais há comunidades que residem e utilizam os recursos naturais nesses locais há centenas de anos, portanto, anteriormente à criação dessas áreas. Esse cenário está presente em todos os biomas e abrange cerca de 5000 famílias (SIMÕES, 2015, p. 30).

Tendo em vista o cenário de proteção ambiental em conflito com a preexistência de comunidades tradicionais vivendo no local, destaca-se a “inexistência de política adequada para a gestão da presença e permanência de populações no interior das UC, sobretudo as de proteção integral, tanto no Brasil como no âmbito internacional” (SIMÕES, 2015, p. 29). Desta forma, o tradicional vive “as consequências da forçada inserção em uma unidade de conservação ambiental, entre outras ações governamentais que o levaram ao empobrecimento, à perda da cultura”¹¹ (SILVA, 2004, p.48 apud ITESP, 2002).

Ao longo do tempo, o problema foi enquadrado de diversas formas. Estudos (Brandon, Redford e Sanderson, 1998; Ferreira, 2006) pressupõem que a presença humana em Unidades de Conservação seja necessariamente degradadora, perspectiva presente na base da construção sobre a “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968), considerando que uma tragédia é inevitavelmente causada pela superexploração provocada por todo grupo social humano que usa recursos comuns, a partir da interpretação de incapacidade de reversão da tendência de autodestruição do sistema, apesar da ciência do risco. Assim, criam-se regras para a gestão dos recursos, porém a tragédia é relacionada a situações de exploração de recursos naturais em regime de livre acesso, porém há um consenso de que o livre acesso e sustentabilidade são incompatíveis. Vieira, Berkes e Seixas (2005) indica que Hardin (1968) induz a uma confusão entre livre acesso e propriedade comunal, o que compromete as políticas de gestão de recursos naturais (SIMÕES, 2010).

¹¹ Passagem refere-se à comunidade “caiçara” do Cambury, porém a situação também é encontrada em outros casos de territórios sobrepostos.

Inicialmente, havia ordem de desapropriação e indenização dos tradicionais para criação das Unidades de Conservação. Com o tempo, as questões de documentação e fraudes paralisaram as indenizações (ITESP, 2002). Os tradicionais que permaneceram nos territórios foram impedidos de manter suas atividades de subsistência como roça, caça e pesca, e autuados por crimes ambientais (MARCHETTI, 2009). Em 2000, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que assegura a permanências dos tradicionais no território (BRASIL, 2000).

Alguns estudos têm se baseado na premissa de que os grupos sociais que habitam UCs, sobretudo aqueles com estatuto jurídico de tradicionais, apresentam organização social que é potencialmente conservacionista, já que constituiriam regras próprias de convivência inerentemente compatíveis à conservação ambiental (DIEGUES, 2004 apud SIMÕES, 2010, p.2).

Porém, apenas em 2021, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) aceita a permanência de tradicionais em Unidades de Conservação de proteção integral, a partir de recomendação da Advocacia Geral da União (PRIZIBISCZKI, 2021).

A representação deste problema de política encontra-se fundamentada em estudos anteriores como os Relatórios Técnicos Científicos do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP, 2002), o registro do desenvolvimento e implantação do Plano de Uso Tradicional no Parque Estadual Serra do Mar (SIMÕES, 2010; 2015), levantamentos realizados nas comunidades tradicionais (SIMÕES, 2002/2004; SIMÕES, *et al.*, 2006; MARCHETTI, 2009; SIMÕES, *et al.*, 2019), a análise do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, cidade mais indígena do Brasil (FONTES, 2010), na sistematização de dados e informações referentes ao tema "Conflitos entre Unidades de Conservação e Populações Humanas" (DIEGUES, 1995) e nos demais estudos do Núcleo de Apoio à Pesquisa Sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras da Universidade de São Paulo, bem como na própria legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que assegura às populações tradicionais a permanência no território e o uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2000), ainda conflitando com a prática da gestão das Unidades de Conservação.

A origem deste problema encontra-se na prática desenvolvimentista, que provoca degradação ambiental indiscriminada, o que levou a tomada de medidas paliativas para conservação de remanescentes de florestas, a criação das Unidades de Conservação. Como o modo de vida tradicional é compatível com a conservação e manejo ambientes naturais (ONU, 2021), alguns remanescentes que se tornaram protegidos se sobrepõem a territórios tradicionais. A perda da autonomia das comunidades na gestão de seu território pode ser caracterizada como

racismo ambiental¹² que afeta, em geral, pessoas não-brancas (raça e etnia), predominantemente de classe baixa (modo de vida não atende ao capitalismo), de mesma localidade (regionalidade).

Há evidências do envolvimento de empreendedores de políticas públicas na análise do problema e inserção de alternativas para a gestão compartilhada de territórios sobrepostos em dois casos no estado de São Paulo. A partir do estudo dos casos, entende-se que a representação do problema de política surgiu a partir do olhar de empreendedores de políticas públicas alocados na gestão das Unidades de Conservação e em contato direto com as comunidades tradicionais, que levaram suas demandas e preocupações sobre a autogestão de seus territórios em conflito com a gestão das Unidades de Conservação que os sobrepõem.

As empreendedoras de políticas públicas entrevistadas nos dois casos estudados se referem a situação de criação de unidade de conservação em sobreposição a territórios tradicionais, onde uma resposta política ao problema de degradação ambiental causado pela prática desenvolvimentista, ocasiona um novo problema de política, a perda da autonomia de comunidades tradicionais sobre seus territórios, conflitando com o direito à terra garantido às comunidades tradicionais pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

A grande diferença é que a grande configuração desse instrumento que depois foi ‘pro’ Plano de Manejo, ela veio da demanda. Demanda essa criada pelo Estado, pela sobreposição territorial que o próprio Estado gerou. Sem olhar com lente fina para a existência de povos e comunidades no território antes da criação do parque, que gerou todos os conflitos que foram gerados (Gestora PESM/NP).

Eu acho que não tem hoje ninguém que tenha os indígenas como protagonistas. E aí entra tudo isso nessa sobreposição toda de camadas, zoneamento, Unidades de Conservação que também têm zoneamento. No caso do Jaraguá, o parque e a sua zona de amortecimento. No caso do Parelheiros, onde a APA [Área de Proteção Ambiental] e o Parque Estadual da Serra do Mar e a área de proteção dos mananciais. Quer dizer, todas essas leiras de informação. Eu digo que a terra indígena é aquela que mais protege, sob esse ponto de vista (Assessora CMSP).

E como isso foi antes da Constituição, então não tinha o artigo seis, que tem um memorando que fala do direito das terras, das populações tradicionais aos seus territórios indígenas necessários e imprescindíveis para a sua reprodução cultural (Assessora CMSP).

A Assessora CMSP demonstra a importância da comunicação entre gestão e comunidades tradicionais para reconhecer a demanda de que, ao criar Unidades de Conservação da natureza sem estudo adequado do contexto e das populações residentes no território, o Estado gerou conflitos de sobreposição territorial e de direitos:

¹² Injustiças sociais e ambientais que recaem sobre populações mais vulneráveis, não configurando-se apenas por ações intencionalmente racistas, também as que tenham impacto “racial”, independentemente da intenção original (PACHECO, 2008).

E aí a APA ajudou muito. Isso porque a gente tinha um conselho organizado, bastante gente, através das lideranças que estavam no conselho e fui pegando contato com as outras lideranças, movimentos e associações de moradores. E foi. Foi muito difícil esse trabalho (Assessora CMSP).

O problema foi definido conforme apresentado, pois apesar de as demandas surgirem por parte das comunidades, quem as elaborou estava diretamente ligado ao poder público, inserindo uma noção diferente de hierarquia entre os direitos sobre o território.

As evidências utilizadas pelos atores para enquadrar o problema foram observação do ambiente de trabalho (territórios sobrepostos e reuniões dos conselhos gestores) e diálogo com as lideranças comunitárias. Também foram utilizados dados qualitativos, como série histórica do número de construções, densidade populacional e dados de uso e ocupação do solo.

4.2. Estudo individualizado dos casos

Nesta seção, são descritos os dois estudos de caso analisados nesta pesquisa. Cada estudo de caso corresponde à apresentação das respostas de cada política ao problema, sendo usado a seguinte estrutura para descrever cada caso: (i) introdução da localização e contexto, (ii) relações utilizadas para definição da agenda, (iii) histórico da formulação das políticas e (iv) apresentação da política aprovada.

4.2.1. Terras Indígenas no Plano Diretor de São Paulo (SP): um caso de empreendedorismo em políticas públicas no Legislativo

Introdução da localização e contexto

Na cidade de São Paulo, maior metrópole brasileira, 12.977 pessoas se reconheceram como indígenas no censo de 2010 (IBGE, 2012), sendo o quarto município com maior população indígena no Brasil¹³. Destes, 11.266 (86,81%) viviam em áreas urbanas, não aldeados, invalidando a ideia usual de que a população indígena vive, em sua maioria, em áreas rurais remotas, não reconhecendo a pluralidade de contextos das pessoas indígenas.

Segundo levantamento da Comissão Pró-Índio de São Paulo (2005), os dois principais motivos da existência de índios na cidade são a migração de suas terras de origem para as

¹³ Dados atualizados pelo censo de 2022, que revela 19.783 indígenas na metrópole, dos quais 93% vivem em área urbana, saltando para décimo município com maior população indígena no país (IBGE, 2023).

idades e o crescimento das cidades que alcançam as terras indígenas, que acabam integrando a área urbana.

Para fazer um panorama dos desafios para políticas e gestão de terras indígenas, é preciso entender a *tekoa*, conceito Guaraní¹⁴ semelhante a território, que foi explicado por liderança indígena da terra indígena Tenondé Porã como o:

[...] lugar onde vivemos fisicamente com as famílias, cultivando a nossa cultura, tradição, crença etc. [...] O uso da TI é amplo, desde coleta de remédio, matéria prima, caça, pesca, lugares sagrados e mobilidade (Liderança indígena).

Neste conceito, os indígenas Guarani não se consideram donos nem proprietários da terra, apenas pertencentes a ela, onde - diferente do conceito territorial da geografia - não existem limites ou fronteiras, sendo considerado o oceano como sua única limitação. As citações em Ladeira (1992) traduzem o conceito de *Tekoa*:

O *tekoa* é traduzido como o lugar onde é possível realizar o modo de ser Guaraní. *Tekoa*, “o modo de ser”, abrange a cultura, as normas, o comportamento, os costumes (MONTROYA, 1976 [1639], p.336 apud LADEIRA, 1992).

O *tekoa*, com toda a sua materialidade terrena, é sobretudo uma interrelação de espaços culturais, econômicos, sociais, religiosos e políticos (MELIÁ, 1989, p.336 apud LADEIRA, 1992).

Isso mostra que para o indígena o território remete ao “modo de ser” e todas as suas relações com o ambiente. Assim, se insere o conceito de bem viver (ACOSTA, 2016), que remete a cosmovisão dos povos originários andinos, fundamentado na visão holística do mundo em que natureza e ser humano são integrados. Segundo Krenak (2020, p. 6), “esse modo de estar na Terra tem a ver com a cosmovisão constituída pela vida das pessoas e de todos os outros seres que compartilham o ar com a gente [...]”.

O conceito foi traduzido do Quechua para *Buen Vivir* (ACOSTA, 2016), o que em Guaraní seria o *Teko porã*, que representa a vida em comunidade, também referente ao modo de vida Guaraní: *nhandereko*. O bem viver não é o equivalente ao estado de bem-estar, ideia apoiada na economia e na política, o conceito traz a possibilidade de “servir de plataforma para discutir, consensualizar e aplicar respostas aos devastadores efeitos das mudanças climáticas e às crescentes marginalizações e violências sociais” (ACOSTA, 2016, p. 33).

¹⁴ Na construção da presente dissertação optou-se por adotar a grafia dos nomes indígenas conforme a “Convenção para a grafia dos nomes tribais” (ODERIGO, 1954), com inicial maiúscula, grafia portuguesa e sem flexão portuguesa de número e gênero. A escolha se deve aos argumentos expostos no Manual de Redação Oficial da FUNAI, como a utilização em trabalhos acadêmicos que tratam de aspectos das culturas indígenas (BRASIL, 2016).

Nos limites do município de São Paulo, há duas Terras Indígenas¹⁵ (TI) Guaraní delimitadas pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e parcialmente homologadas, onde viviam em torno de 1.711 indígenas (IBGE, 2012): a Terra Indígena Jaraguá, na zona noroeste, sendo a menor terra indígena do Brasil (com apenas 532 hectares declarados) e a Terra Indígena Tenondé-Porã, no extremo sul, em Parelheiros, com área de 15.969 hectares divididos entre os municípios de São Paulo, Mongaguá, São Bernardo do Campo e São Vicente. As duas TI têm seus territórios sobrepostos com Unidades de Conservação de proteção integral¹⁶ (Figura 9), o Parque Estadual do Jaraguá (PE Jaraguá) e o Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Curucutu (PESM/NC). A indicação de tal sobreposição sugere a compatibilidade do modo de vida indígena com a conservação da natureza, fato que foi validado pelo relatório “Povos indígenas e comunidades tradicionais e a governança florestal”, da Organização das Nações Unidas (ONU, 2021).

Segundo Custodio (2023), “a revisão de 2014 do Plano Diretor incorpora as Terras Indígenas (hachura em vermelho) no Sistema de Áreas Protegidas, Verdes e Espaços Livres, [...]” do município. No trabalho encontra-se o histórico de inclusão das Terras Indígenas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS - Zoneamento) a partir de indicativos do Plano Diretor Estratégico (CUSTODIO, 2023). A entrevista com o antropólogo do Centro de Trabalho Indigenista (CTI) confirma esta conquista das comunidades:

Conforme o resultado do plano diretor, ele teve algumas consequências que a gente pode considerar que sim a demanda das Comunidades foi acolhida, né? Por exemplo no sentido das áreas, né? Conforme estava sendo demarcadas na época pelo Governo Federal foram inseridas dentro do plano diretor estratégico. Elas foram reconhecidas nesses limites dentro do Plano Diretor (Indigenista CTI).

¹⁵ No quadro 1 do PDE a Terra Indígena é definida como:

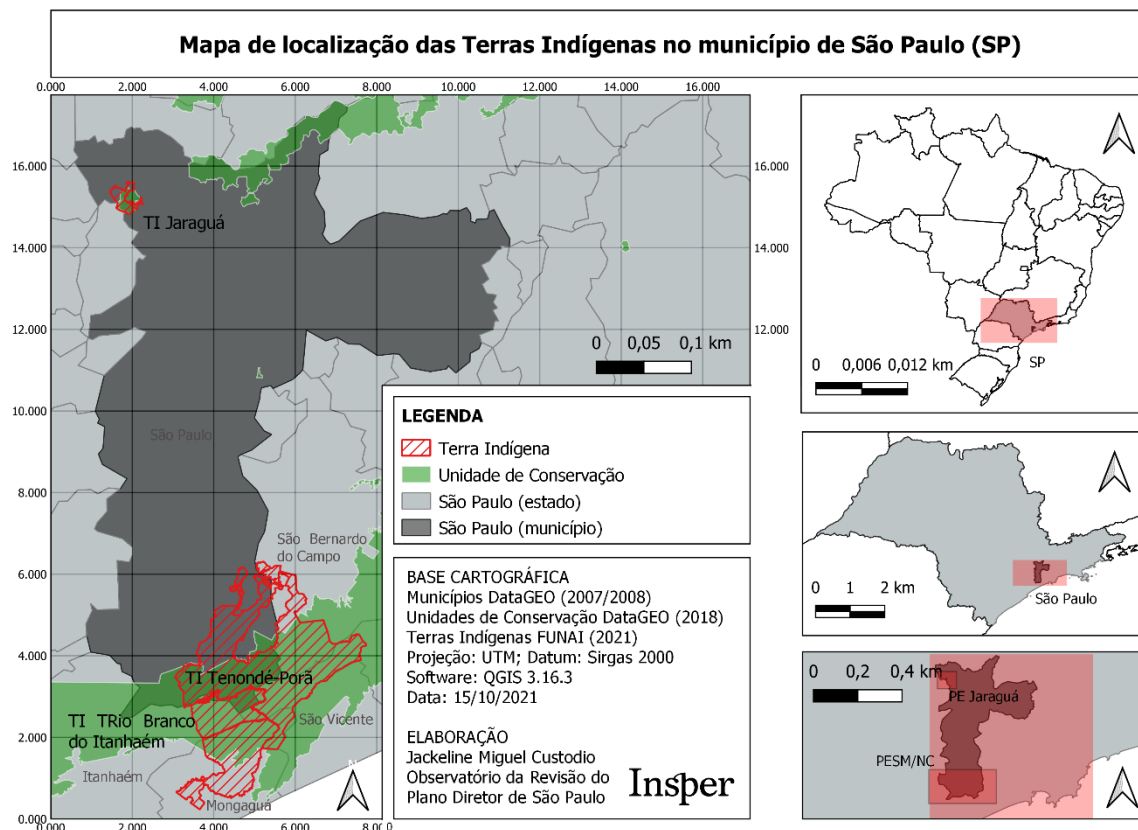
[...] o espaço necessário para a reprodução física e cultural dos povos indígenas, segundo seus usos e costumes, garantida pela Constituição Federal, cuja demarcação e homologação é de competência da ‘Fundação Nacional do Índio’ (FUNAI) (SÃO PAULO (SP), 2014).

¹⁶ No quadro de definições do PDE as Unidades de Conservação são descritas como:

[...] definidas pela Lei Federal 9.985 de 2000, são espaços territoriais com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial (SÃO PAULO (SP), 2014);

dentre elas são classificadas as de proteção integral “cujo objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (SÃO PAULO (SP), 2014).

Figura 9 – Terras Indígenas no município de São Paulo (SP)



Fonte: Elaborado pela autora

A partir de análise comparada entre os mapas da Lei de Parcelamento e Uso do Solo de 2004 e 2016, nota-se que os limites das terras indígenas estão marcados como ZEPAM e ZEP¹⁷ (esta segunda quando há sobreposição com Unidades de Conservação), prevendo a:

[...] garantia de proteção das terras indígenas, delimitadas e em processo de homologação, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar e à reprodução física e cultural desses povos, segundo seus usos e costumes, de forma a coibir a ocupação dessas áreas¹⁸ (SÃO PAULO (SP), 2014).

¹⁷ Zonas Especiais de Preservação (ZEP):

[...] são porções do território destinadas a parques estaduais, parques naturais municipais e outras Unidades de Conservação de Proteção Integral definidas pela legislação, existentes e que vierem a ser criadas no Município, tendo por objetivo a preservação dos ecossistemas e permitindo apenas a pesquisa, o ecoturismo e a educação ambiental (SÃO PAULO (SP), 2014).

¹⁸ Outro trecho do texto complementa “até que sua situação seja definida pelo Ministério da Justiça” (SÃO PAULO (SP), 2014).

Relações utilizadas para a definição da agenda

Segundo entrevistas, as terras indígenas foram inseridas na agenda do plano diretor por assessora parlamentar, que tinha contato com os indígenas por meio de cadeira no conselho gestor da APA Capivari-Monos, à época em que esteve como servidora pública da Secretaria do Verde e Meio Ambiente.

E também teve as audiências públicas do governo e do Executivo. Diagnósticos e prognósticos. E foi elaborado o projeto de lei para levar para a Câmara daqui dentro. Porque eu era assessora de [Vereador CMSP]. Então, acompanhamos as audiências do Executivo também e começamos a fazer no Legislativo. E daí foi essa proposta. A gente conversando com os Guaraní que também foram nas audiências públicas (Assessora CMSP).

Em entrevista, a assessora cita dinâmicas de trabalho que proporcionaram a escuta e interpretação das demandas das comunidades:

A gente fazia, fez oficinas participativas com o mapa, fazendo com as imagens de satélite, os rios, o papel vegetal para a galera desenhar em cima. Então foi muito bom, porque acho que foi uma escuta que nunca tinha tido nessa região, sabe? E a experiência na praia foi muito importante para isso, porque a gente já estava fazendo essa escuta (Assessora CMSP).

Histórico da formulação da política²⁰

Aproveitando a oportunidade de, à época, ser assessora parlamentar do relator da revisão do PDE, sensível a questão indígena, a empreendedora inseriu a questão da demarcação de Terras Indígenas, que foi acolhida pelo gabinete, levando a proposta à prefeitura.

E foi elaborado o projeto de lei para levar para a Câmara daqui dentro. Porque eu era assessora de [Vereador CMSP]. Então, acompanhamos as audiências do Executivo também e começamos a fazer no Legislativo. E daí foi essa proposta (Assessora CMSP).

Avritzer (2008, p. 58), em seu estudo sobre instituições participativas e participação social no Brasil democrático, coloca que “o fato de o relator ter uma forte identidade com o MNRU [Movimento Nacional pela Reforma Urbana] não deve ser menosprezado” (AVRITZER, 2008, p. 58). Da mesma forma, neste contexto, a identificação do relator com a temática indígena foi utilizada para a inserção da agenda.

²⁰ Histórico levantado, inicialmente, a partir de entrevistas informais com atores em pesquisa do Observatório do Plano Diretor – Insper, confirmado a partir dos documentos referenciados e corroborado pelas entrevistas analisadas.

Aqui é destacado o papel dos conselhos (conselhos gestores dos parques estaduais e APAs e conselho indígena) para fazer a ponte entre os atores aliados. A participação dos atores nas cadeiras do conselho é confirmada por diversas publicações do Diário Oficial da Cidade de São Paulo.

Da época das audiências públicas, foi feita a articulação para que a FUNAI organizasse a emissão de um ofício²¹ argumentando a necessidade de as Terras Indígenas estarem envolvidas na discussão em determinada zona da Lei de Zoneamento, a ZEPAM. A FUNAI encaminhou um documento, considerando a reivindicação dos povos originários à demarcação de seu território na política municipal.

O antropólogo do CTI elenca as duas reivindicações dos indígenas em relação ao Plano Diretor, (i) reconhecimento territorial e (ii) proteção territorial e do entorno:

As lideranças tinham uma preocupação muito firme assim, bem definida, que queriam duas coisas do plano diretor que são muito relacionadas né? Uma que o plano diretor reconhecesse as áreas conforme estão sendo demarcadas pelo Governo Federal. E que o plano diretor também fosse uma ferramenta que ajudasse a proteger esses territórios, essas terras indígenas e o entorno delas do processo na expansão urbana (Indigenista CTI).

Liderança indígena da TI Tenondé Porã revela que tais reivindicações para o Plano Diretor haviam sido levadas ao poder público, incluindo a inclusão em ZEPAM no Zoneamento:

Essa foi as pautas que a gente tinha levado, né? Do reconhecimento das áreas do território, já reconhecer antes mesmo de ter o processo demarcatório, porque na época a gente não tinha nem a portaria declaratória dos territórios. E também os direitos, né? Da prefeitura do município de reconhecer mesmo os povos indígenas, principalmente os Guaraní. Então, essa foi uma das frentes que a gente fez. Mas também tinha a questão da área de zoneamento também, né? E que estava, né? Também discutimos também na área de zoneamento, que também aqui no município não tem as categorias. Então, a gente também lutou para ser tudo ZEPAM, né? (Liderança indígena)

Foi solicitado aos indígenas o comparecimento nas audiências públicas com manifestações de “movimento aeroporto Parelheiros não”, solicitando que terra indígena fizesse parte do sistema de áreas verdes da cidade. Houve pronunciamento de liderança indígena do Jaraguá em audiência na Câmara Municipal. A Assessora CMSP cita tal participação na audiência:

²¹ Documento solicitado à FUNAI, sem retorno. Dado obtido em entrevista.

Os Guaraní participaram desse encontro. E aí, no primeiro, a formação foi criada e a gente fez um abaixo assinado, foi para a Câmara dos Vereadores conversar com os vereadores (Assessora CMSP).

Porém, diferente da TI Tenondé-Porã (em Parelheiros) que tem locação de produção de água e conservação ambiental, a TI Jaraguá é uma terra que vale muito, está entre a Rodovia Anhanguera, importante polo para logística, assim houve pressão contrária para gravar a região em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

O que, a princípio, seria um conflito de interesses, acabou com o movimento de moradia dentro da Câmara Municipal pedindo a demarcação de terras indígenas, abrindo uma porta para união dos movimentos de moradia com povos originários, para evidenciar a luta conjunta pela valorização das terras, contra o mercado imobiliário. As manifestações descritas estão documentadas em textos jornalísticos (INDÍGENAS., 2014).

Apresentação da política aprovada

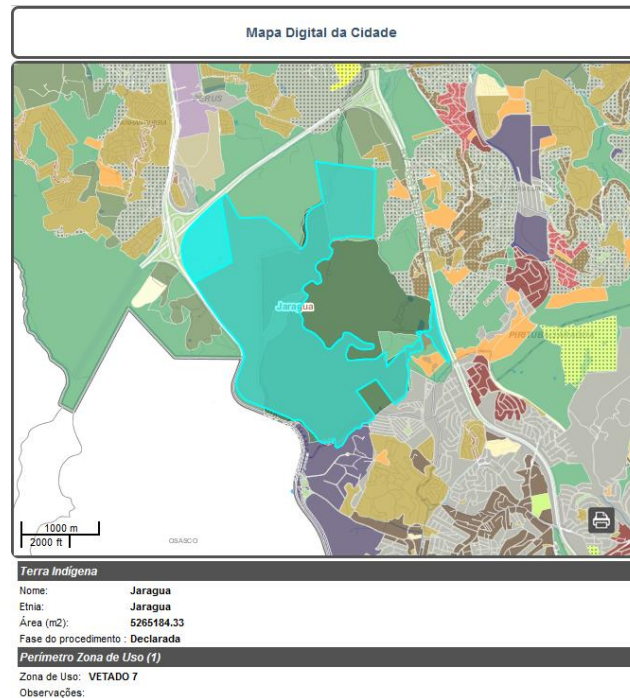
O processo descrito até aqui resultou em alteração legal, com a incorporação das terras indígenas no sistema de áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres da cidade e indicativo no plano diretor para marcar terras indígenas como Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM) na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), revisada em 2016 (SÃO PAULO (SP), 2014).

O Plano Diretor foi aprovado conforme descrito anteriormente, porém, durante a revisão da Lei de Zoneamento, em outro contexto político, no substitutivo da LPUOS elaborado e aprovado pela Câmara Municipal, dez limites marcados como ZEPAM haviam sido alterados, excluindo a ZEPAM de parte da TI Jaraguá.

Foi elaborado um manifesto para o prefeito com documento que pedia o retorno dessas áreas para ZEPAM. O prefeito atendeu à reivindicação, vetando a alteração do que estava previsto no PDE. A Figura 14 mostra o perímetro vetado 7 encontrado no Mapa Digital da Cidade de São Paulo – GeoSampa. Reportagens jornalísticas também corroboram este histórico²² (BONDUKI e BELLENZANI, 2016; VETOS., 2016).

²² Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-uma-politica-municipal-para-as-terras-indigenas/> e <http://www.casadacidade.org.br/vetos-na-lei-de-zoneamento-resguardam-direitos-assegurados-pelo-plano-diretor/>

Figura 14 – Zona de Uso Vetado 7



Fonte: Geosampa (2021)

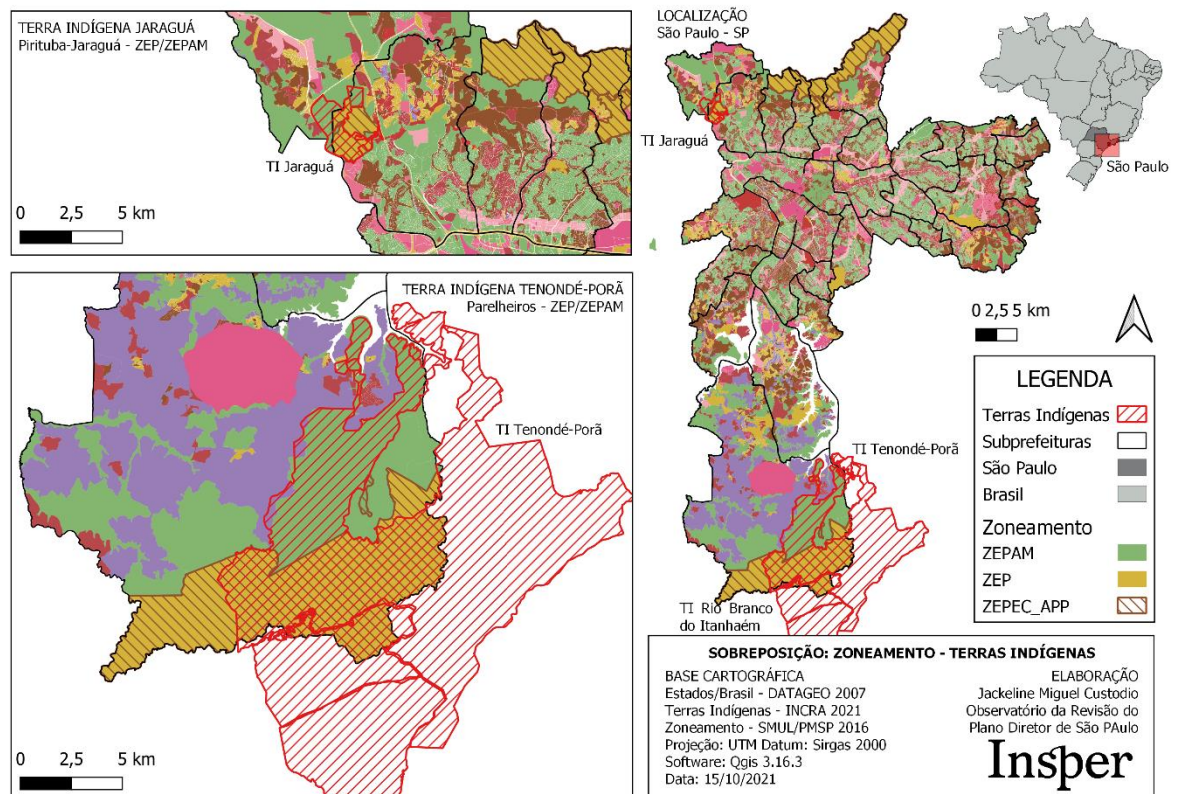
A análise do *shapefile*²³ final da LPUOS (SÃO PAULO (SP), 2016) apresenta a sobreposição do mapa da lei de Zoneamento com as Terras Indígenas (Figura 15), confirmando a marcação de ZEPAM sobre todo o limite das TI Jaraguá e Tenondé-Porã, a exceção das regiões de sobreposição com os Parques Estaduais, em que se marca ZEP, em sobreposição com Zona Especial de Preservação Cultural (ZEPEC), descritas a seguir:

As Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) são porções do território destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico, doravante definidos como patrimônio cultural, podendo se configurar como elementos construídos, edificações e suas respectivas áreas ou lotes; conjuntos arquitetônicos, sítios urbanos ou rurais; sítios arqueológicos, áreas indígenas, espaços públicos; templos religiosos, elementos paisagísticos; conjuntos urbanos, espaços e estruturas que dão suporte ao patrimônio imaterial e/ou a usos de valor socialmente atribuído (SÃO PAULO (SP), 2014).²⁴

²³ Formato de arquivo para armazenamento de dados de vetor que apresenta a posição, forma e atributos de feições geográficas, utilizado em aplicativos GIS.

²⁴ Grifos da autora.

Figura 15 – Sobreposição do Zoneamento com as Terras Indígenas



Fonte: Elaborado pela autora

Em 2016, foi proposto, na Câmara Municipal de São Paulo, o Projeto de Lei 181/2016, que institui a:

[...] Política Municipal de Fortalecimento Ambiental, Cultural e Social de Terras Indígenas”, com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das Terras Indígenas que incidem no município de São Paulo, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e fortalecimento cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (BONDUKI, 2016).

O PL foi aprovado em primeira votação em 23/01/2017, conforme nota taquigráfica publicada à página 114 do Diário Oficial da Cidade de São Paulo (D.O.C.) de 08/04/17. Atualmente aguarda segunda votação.

Este projeto de lei demonstra que a inovação na agenda governamental proposta à época da revisão do Plano Diretor teve desdobramentos na proposição de outras leis, a fim de garantir a manutenção dos direitos indígenas conquistados na política urbana municipal, tendo em vista que o PDE é revisado periodicamente.

4.2.2. Plano de Uso Tradicional no Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba: um caso de empreendedorismo em políticas públicas no Executivo

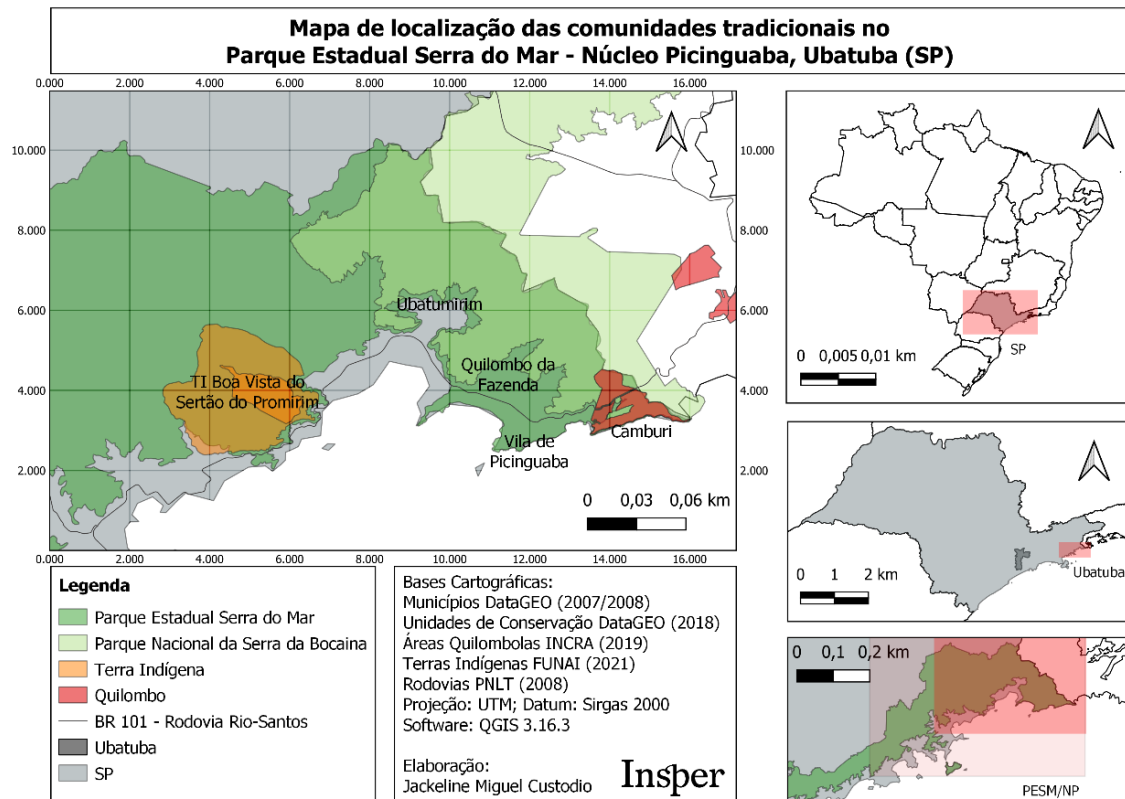
Introdução da localização e contexto

O Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB) foi criado através do Decreto Federal nº 68.172, de 04 de fevereiro de 1.971, com área de 134 mil hectares, entre os territórios dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, tendo seus limites modificados pelo Decreto Federal nº 70.694, de 08 de junho de 1.972, diminuindo a área para 104 mil hectares (BRASIL, 1971). Seis anos depois, é criado o Parque Estadual Serra do Mar (PESM), conforme decreto n. 10.251, de 30 de agosto de 1977, é constituído por aproximadamente 315.000 hectares, distribuídos pelos Municípios de Peruíbe, Pedro de Toledo, Juquitiba, Itanhaém, Mongaguá, Bariri, São Paulo, São Bernardo do Campo, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santo André, Embu Guaçu, Rio Grande da Serra, Mogi das Cruzes, Suzano, Biritiba Mirim, Santos, Salesópolis, São Sebastião, Caraguatatuba, Ubatuba, Paraibuna, Natividade da Serra, São Luiz do Paraitinga e Cunha (SÃO PAULO, 1977). Os povos e comunidades tradicionais da região norte de Ubatuba (Figura 16), litoral norte de São Paulo, se situam em território de conflito desde a instalação destas Unidades de Conservação. Os territórios tradicionais se sobrepõem aos limites do Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba (PESM/NP) e parcialmente, aos limites do PNSB, compondo parte do Mosaico da Bocaina (SIMÕES, 2015).

Em paralelo à criação dos territórios de Unidades de Conservação (UC), se estabeleceram os debates acerca da presença de populações humanas nas UCs (Simões, 2010). Em entrevista com liderança caiçara, que esteve como vereador na Câmara Municipal de Ubatuba (CMU), entre 2000 e 2008, foi possível detectar o conflito inicial com as comunidades, na instalação do PESM/NP:

Nós somos o povo miscigenado desde 1500, esse povo já estava aqui então quando constituiu o Parque houve um choque de identidade porque uma das principais atividades do Parque inicialmente era tirar as pessoas de dentro dele (Vereador CMU e liderança caiçara).

Figura 16 – Comunidades tradicionais no Parque Estadual Serra do Mar - Núcleo Picinguaba, Ubatuba (SP)



Fonte: Elaborado pela autora

Em 2004, a gestão do PESM/NP implantou o Plano de Uso Tradicional (PUT), instrumento normativo que estabelece procedimentos para viabilizar a permanência das comunidades tradicionais nos territórios sobrepostos, permitindo atividades de subsistência como roça, pesca e extração de matéria prima para artesanatos, sem deixar de fiscalizar ações que infrinjam as políticas ambientais e incentivando o manejo sustentável dos produtos antes utilizados, que hoje correm risco de extinção, como no caso da palmeira Juçara (*Euterpe edulis*). A espécie endêmica da Mata Atlântica era tradicionalmente usada pelo consumo de seu palmito, que necessita da supressão da árvore para extração. Para manejo da espécie e sua recuperação, através do Programa Juçara, foi inserida a possibilidade do consumo dos frutos da palmeira (da mesma forma que os frutos do açaí amazônico), que geram renda para as comunidades a partir de sua colheita e beneficiamento²⁵.

²⁵ E mais recentemente, a partir da comercialização das sementes na forma de programa para Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), para a Fundação Florestal (instituição gestora do PESM), que utiliza as sementes para repovoamento da palmeira Juçara.

Relações utilizadas para a definição da agenda

Conforme entrevistas e relatos na tese de doutorado de Simões (2010), a demanda foi evidenciada pela, à época, coordenadora de uso público do PESM/NP, que viria a se tornar gestora da mesma unidade.

Eu tinha sido então transferida de São Paulo na semana retrasada, na coordenação do programa de uso público. Uma das primeiras ações que eu fui fazer foi a uma visita ao Cambury, [...] um bairro que sofria bem diretamente com as ações de fiscalização e gestão do parque e coibição do crescimento para além daquilo que já existia e ao mesmo tempo, a inibição de qualquer ação no sentido de melhoria da infraestrutura. [...] Tudo isso tinha a ver com o Parque, né? A infraestrutura que a prefeitura poderia instalar era proibida a instalação (Gestora PESM/NP).

A Câmara Técnica do Cambury foi criada, por sugestão do Movimento de Defesa de Ubatuba (MDU), para formular um “plano de manejo emergencial para a área”, pois um processo de planejamento de uso do solo era entendido, pelos integrantes do Comitê, como única forma viável de atendimento das demandas comunitárias, pois “poderia evitar uma sobrecarga de ocupação desordenada, que comprometeria a qualidade ambiental e as condições de vida dos moradores” (SIMÕES, 2010, p. 193).

O trabalho técnico que levou a definição da agenda foi permeado por oficinas para levantamento de demandas, retorno sobre as negociações desenvolvidas nas Câmaras Técnicas, negociação e capacitação comunitária. Oficinas essas desenvolvidas por meio de projetos paralelos, com objetivos relacionados a saneamento e ecoturismo, que permitiam a presença constante de técnicos no local, estabelecendo relações com comunitários e viabilizando a realização de diagnóstico participativo da comunidade, seguido de proposições de zoneamento (SIMÕES, 2010). Em entrevista, a gestora cita as estratégias para aproximação dos comunitários e levantamento das demandas:

Era uma demanda que eles traziam: hepatite C, saneamento. Dentro desses projetos eu colocava processos formativos, oficinas, cursos. Os cursos tinham a intenção final de selecionar algumas pessoas que pudessem atuar como agentes locais remunerados pelo projeto para desencadear as ações de saneamento ou de materiais. [...] E aí, nesses outros cursos e oficinas, sempre tinha uma discussão sobre planejamento territorial. A gente fazia intercâmbios, visitas técnicas (Gestora PESM/NP).

Histórico da formulação da política²⁶

Estratégias de gestão compartilhada foram adotadas, pela gestão do PESM/NP, para elaboração do Plano de Uso Tradicional, como a reativação das Câmaras Técnicas de cada comunidade tradicional, contando com representantes comunitários consultados para planejamento e gestão dos respectivos territórios de suas comunidades (SIMÕES, 2010).

Em 2001, foi organizado pela Câmara de Vereadores de Ubatuba, Comissão Pró-Índio e pelo Ministério Público Federal, o Seminário sobre Terras Caiçaras, que evidencia a estratégia de reconhecimento de territórios quilombolas como garantia do direito de permanência de comunidades tradicionais em UCs (SIMÕES, 2010). Tal movimento é encontrado também na entrevista com o Vereador caiçara, que diz:

Eu cheguei a fazer um fórum sobre terras devolutas para comunidade entender o que era isso. Eu mediei muita coisa junto ao ITESP, por conta do reconhecimento das terras. Participei de ações que eu ‘tava’ discutindo a questão de Quilombo da Caçandoca, Quilombo do Cambury (Vereador CMU e liderança caiçara).

Ao mesmo tempo em que foi criada a Câmara Técnica do Cambury para formular o planejamento de uso do solo, buscava-se a construção de instrumento legal que “embasasse juridicamente a implantação das atividades relacionadas a esse planejamento e ao mesmo tempo, estabelecesse mecanismos de controle de uso dos recursos naturais” (SIMÕES, 2010, p. 193).

Após a atribuição da gestão do PESM/NP, para a empreendedora do caso, os trabalhos de gestão foram reorientados para “priorizar a articulação de parcerias e recursos, para desenvolver projetos relacionados à melhoria das condições de vida dos tradicionais” (SIMÕES, 2010, p. 193-194), entendendo, inclusive, a necessidade dos comunitários tradicionais para a viabilização de uma proteção de biodiversidade efetiva, conforme coloca também o Vereador caiçara:

E uma das coisas que eu sempre lutei é fazer com que as autoridades, principalmente do Parque entendesse de que o maior guarda Parque que poderia ter é o habitante (Vereador CMU e liderança caiçara).

A partir da regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (BRASIL, 2002), o Comitê que participava das Câmaras Técnicas, passou a chamar Conselho Consultivo. Conforme Art. 29 do SNUC:

²⁶ Histórico e trechos extraídos da seção 3.2.3 A retomada do conselho e a criação do fórum de negociação - a dinâmica do jogo de Simões (2010) e corroborado pelas entrevistas analisadas.

Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade (BRASIL, 2000).

Em 2003, em resposta à demora no atendimento das reivindicações da comunidade do Cambury, os tradicionais protestaram ocupando pacificamente a sede administrativa do PESM/NP, apresentando nova lista de reivindicações. A mobilização teve como resultado a realização de reuniões e autorizações emergenciais de demandas (SIMÕES, 2015).

Fiori e Kim (2011) apontam os movimentos sociais como agentes de mudança na formulação de políticas de bem-estar e descreveram esta tendência:

Com o início final da transição para a democracia - a primeira janela de oportunidade - no final da década de 1980, o paradigma mudou. Movimentos sociais - atores centrais na morte de regimes autoritários - também mudaram suas características, assumindo novas funções e buscar novos objetivos. Por meio dessas transformações, os movimentos sociais tornaram-se - graças à 'abertura do terreno institucional' causada pelo processo de democratização - agentes de mudança no campo da formulação de políticas de bem-estar (FIORI e KIM, 2011, p. 75).

Segundo Simões (2010), o Ministério Público Federal baseou-se nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, que garante o exercício dos direitos culturais para manutenção dos modos de vida instituídos (BRASIL, 1988), para apresentar recomendação para formulação de instrumento que reconhecesse a presença das comunidades tradicionais, substituindo os Termos de Compromisso previstos no SNUC. Diante desta recomendação, o grupo de trabalho do Instituto Florestal (IF) avaliou a necessidade de implantação de medidas de regulação do uso de recursos e do solo via acordos formais, na forma de Termos de Compromisso, bem como incorporar o zoneamento proposto diretamente no Plano de Manejo do PESM (SIMÕES, 2010).

Agregando a Procuradoria Geral do Estado ao processo, foi localizado outro subsídio jurídico significativo para sinalizar a formulação do instrumento necessário. Tratava-se da formulação de Plano de Ação Emergencial: “que é um instrumento que visa planejar as atividades a serem realizadas em uma UC, estabelecendo ações de curto prazo que possibilitem o processo de gestão” (BENATTI, s.d. apud SIMÕES, 2010, p. 196) encontrado nas diretrizes propostas para tornar efetiva a criação de UC (SIMÕES, 2010).

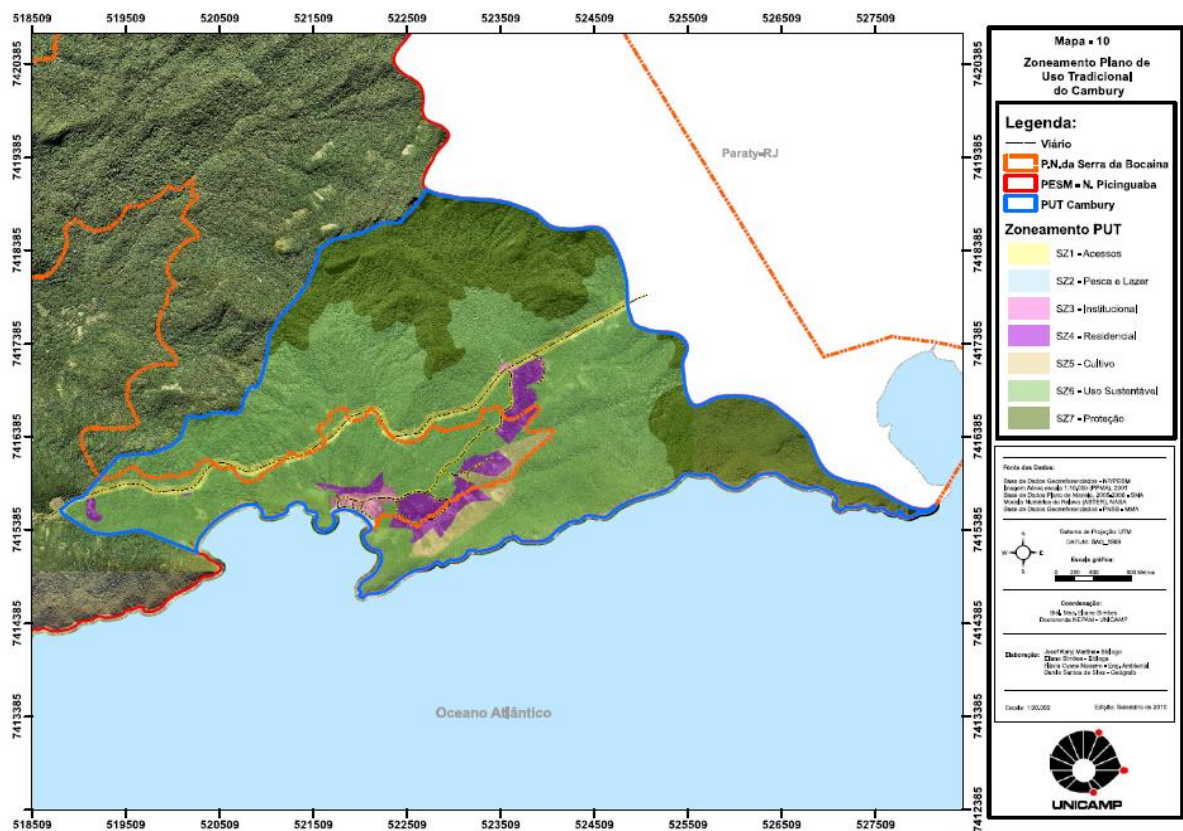
O procurador propôs então que se utilizasse o Plano de Uso como instrumento emergencial de manejo para a situação em questão, acrescido do termo “Tradicional” para definir um corte entre os beneficiários a serem abrangidos, contendo o microzoneamento que já havia sido formulado com algumas adequações (SIMÕES, 2010, p. 196).

Tal passagem mostra o impacto significativo que o Poder Judiciário possui ao influenciar na “definição de alternativas” para elaboração das políticas públicas (TAYLOR, 2007), situação também referida na fala do Vereador:

Mas primeiro foram difíceis porque geralmente o Estado vinha com ‘os não’s e a comunidade vinha com o que ela acreditava ser direito e era direito. E sempre o Estado, quando digo o Estado, eu digo o Parque [PESM/NP], as instituições já ‘ia’ analisar: “não, mas tá aqui artigo 2 inciso segundo para o quarto, não pode. Artigo não cabe.” Depois foi entendendo com o plano de manejo, que certas coisas eram possíveis de serem adequadas, que não era estanque aquela coisa fria da lei, a letra fria da Lei e que havia possibilidade de algumas interpretações. Como os grandes advogados, [...] às vezes quer saber que é uma cadeia a interpretação da lei, a vírgula na lei (Vereador CMU e liderança caçara).

A partir das negociações da Câmara Técnica do Cambury e do esforço conjunto, em dezembro de 2004, o Plano de Uso Tradicional do Cambury, contendo zoneamento (Figura 17) e sua regulamentação, foi pactuado e assinado, porém os representantes dos tradicionais não se sentiram respaldados para assinar o documento (SIMÕES, 2010).

Figura 17 – Zoneamento Plano de Uso Tradicional do Cambury



Fonte: Simões, 2010

Houve nova ocupação da sede administrativa do PESM/NP, articulada por mais residentes unindo-se a moradores de comunidades vizinhas, em virtude da demanda por instalação de energia elétrica, reivindicada através do Programa Luz para Todos (SIMÕES, 2010). Essa questão necessitou de articulação entre outras esferas de poder:

Eu fui mediador do Luz Para Todos na cidade, né? Fui parar em Brasília para buscar um extrato de inexigibilidade de licitação. [...] Porque a luz não podia chegar no Cambury para comunidade quilombola, porque o Ministério dos Transportes que administrava beira da rodovia não conversava com o Ministério das Minas e Energia que tinha que entrar com uma rede e eu fui no Ministério em Brasília e voltei com esse extrato debaixo do braço [...]. A gente foi lá para poder mediar para chegar luz para o povo, porque não tinha acordo para poder chegar uma rede na beira da rodovia [...] (Vereador CMU e liderança caiçara).

A pressão gerou também a aprovação de um Aditamento ao Plano de Uso, assinado pelas três associações de bairro, levando ao desenvolvimento do Plano de Uso do Sertão da Fazenda, de estudos para o Plano de Uso da Vila de Picinguaba, início do processo para o Sertão de Ubatumirim e o encaminhamento para formalização de requerimentos individualizados para residentes de outras localidades com números menos expressivos de representantes (SIMÕES, 2010), sendo possível notar a diferença entre as conquistas de cada comunidade residente do PESM/NP, exemplificada na citação abaixo:

Então, tudo que era um lado dizia não, um lado dizia sim. Então, as primeiras reuniões sempre foram conflitos e demorou tempo para que você tivesse resultados positivos. Algumas comunidades evoluíram mais outras menos, pelo seu jeito de ver a vida. Algumas comunidades mais pacíficas falaram “vão ficar quietinha aqui”. Algumas comunidades um pouco mais aguerridas, falaram “não vamos ficar quietinho aqui”. E aí você vê que, mesmo no território, umas conseguiram um pouco, mais outros conseguiram um pouco menos (Vereador CMU e liderança comunitária).

Apresentação da política aprovada

O Plano de Uso Tradicional do PESM/NP, elaborado em 2004, é considerado um instrumento precursor na tentativa de compatibilizar territórios tradicionais com as regras das Unidades de Conservação de proteção integral.

Porque o instrumento que a gente criou, que é acompanhado por uma composição de ferramentas que se configurava como uma espécie de política pública, ainda que local, em que havia um procedimento de solicitação de autorização para alteração de edificações e que precisavam ser acompanhados pela associação de moradores e pelo Parque, para que aquilo fizesse sentido (Gestora PESM/NP).

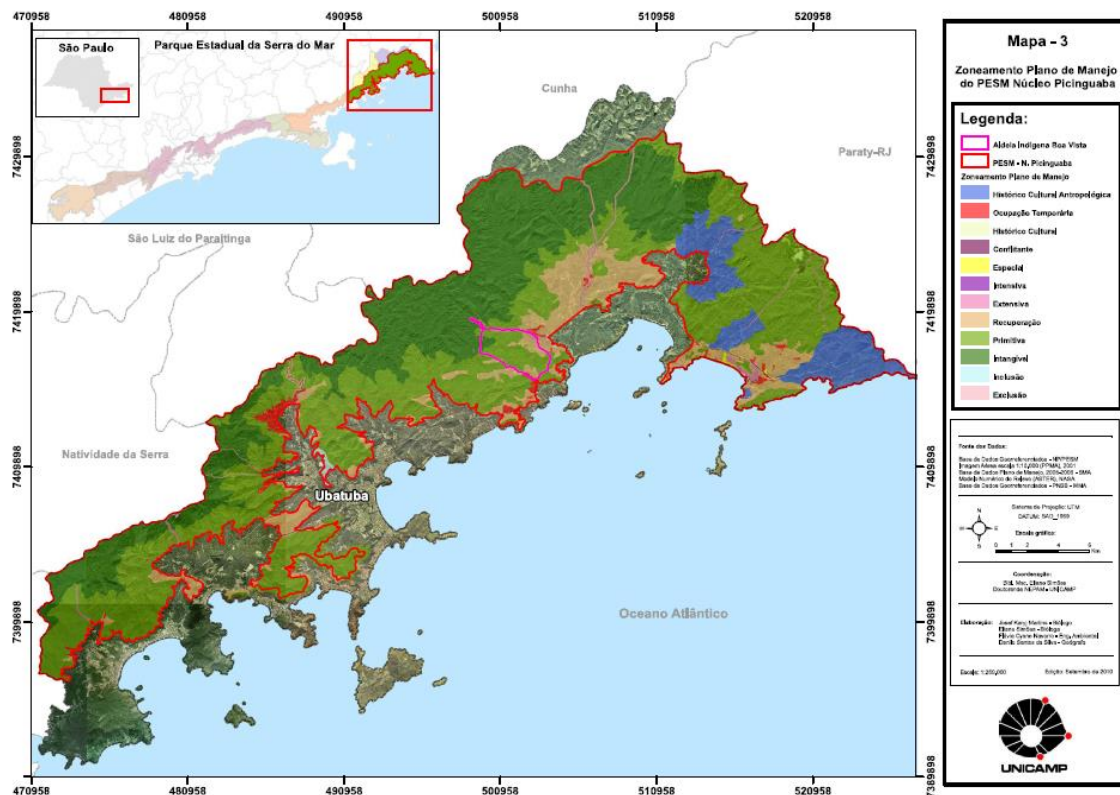
Para adaptar a gestão do território sobreposto às demandas de habitação e hábitos das comunidades tradicionais, foi proposto um microzoneamento das comunidades e regulamentação de uso de recursos naturais, a partir de autorizações solicitadas ao Parque (SIMÕES, 2010).

A permanência dos residentes foi construída a partir de instrumento jurídico que regulamentou o uso do território (ou da terra) e dos recursos naturais que sacramentaram a formulação de acordos pactuados entre técnicos representantes de instituições gestoras e dos residentes que se dispôs a pactuar, componente das Câmaras Técnicas. Esse instrumento jurídico foi denominado Plano de Uso Tradicional, inicialmente formulado em 2004 (SIMÕES, 2010, p. 319).

Em 2006, o PUT foi incorporado pelo Plano de Manejo do Parque Estadual Serra do Mar, sendo criadas, no zoneamento, as Zonas Histórico Cultural Antropológicas (ZHCAAn) (Figura 18), que representam os territórios sobrepostos da unidade de conservação com comunidades tradicionais e “permitiu a sua institucionalização enquanto diretriz de gestão para outros casos semelhantes” (SIMÕES, 2010, p. 319).

Assim, o Plano de Manejo do PESH foi aprovado pelo CONSEMA [Conselho Estadual do Meio Ambiente] em setembro de 2006, e incorporou os trabalhos desenvolvidos no âmbito da CT [Câmara Técnica] do Cambury de forma integral, na *Zona Histórico Cultural Antropológica (ZHCAAn)*. (SIMÕES, 2010, p. 201)

Figura 18 – Zoneamento do Plano de Manejo do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual Serra do Mar



Fonte: Simões, 2010

Apesar da vanguarda na tentativa de gestão compartilhada de territórios sobrepostos e da participação de lideranças comunitárias em acordo com técnicos de diversos órgãos gestores, algumas questões ainda causam desconforto nos comunitários tradicionais, que permanecem insatisfeitos (MARCHETTI, 2009):

Núcleo Picinguaba tem adotado uma postura de compatibilizar a conservação ecológica com a permanência de populações tradicionais no interior do Parque. Atualmente a discussão sobre os direitos étnicos da população quilombola está bastante avançada, porém ainda causa insatisfação por parte dos moradores. Essa visibilidade social-administrativa é pioneira em Unidades de Conservação de Proteção Integral, uma vez que a permanência de qualquer grupo humano morando no interior da unidade é proibida por lei. Na dimensão cultural, a luta pelo direito constitucional a terra tem gerado um sentimento de identificação com o território étnico-quilombola, que reafirma o trabalhador rural como pertencente e dono da terra (MARCHETTI, 2009, p. 22-24).

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS CASOS

As análises dos dados coletados são desenvolvidas nesta seção, estruturadas a partir dos conceitos reunidos no modelo inicial derivado da literatura (Figura 8 – Árvore de codificação inicial), sobre (i) estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019) e (ii) componentes contextuais nos quais as estratégias foram utilizadas (FRISCH-AVIRAM, BEERI e COHEN, 2020).

Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) classificaram as estratégias de empreendedorismo em políticas públicas nos correspondentes estágios do ciclo de políticas, permitindo a análise das estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas em diferentes estágios do processo político (ver Tabela 1). A partir destas classificações, das entrevistas com as supostas empreendedoras de políticas públicas atuantes em cada caso, entrevistas com os diversos atores envolvidos no processo e demais dados coletados, foram desenvolvidas análises de cada estratégia com utilização identificada nas fases de definição da agenda e formulação da política, a partir das variáveis apresentadas em Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019).

São apresentadas as análises de cada conceito extraído da literatura para cada caso caracterizado, separando as estratégias por etapas do ciclo de políticas públicas, conforme apresentado na literatura Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019). Ao final, é feita comparação entre os dois casos, apresentando os achados sobre as semelhanças e diferenças no processo de empreendedorismo em políticas públicas quanto ao locus de atuação (Poder Legislativo e Poder Executivo) de cada empreendedor.

Segundo Mintrom e Norman (2009), inicialmente, a ênfase no indivíduo como agente de mudança pode ter dificultado a teorização sobre empreendedorismo em políticas públicas, que necessitava de estudos que assimilam os fatores contextuais às ações individuais, interpretando as ações dentro desses contextos e como o contexto moldava tais ações.

Frisch-Aviram, Beerli e Cohen (2020), elaboraram uma classificação dos subcomponentes dos três fluxos de política de Kingdon e estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas (ver Tabela 2), adicionando uma ferramenta analítica utilizada no presente trabalho empírico comparativo. A partir destas classificações, das entrevistas com as supostas empreendedoras de políticas públicas atuantes em cada caso, entrevistas com os diversos atores envolvidos no processo e dos demais dados coletados, são desenvolvidas análises das estratégias que foram utilizadas relacionadas aos componentes dos fluxos de política, a partir das variáveis apresentadas em Frisch-Aviram, Beerli e Cohen (2020).

5.1. Análise do caso de empreendedorismo em políticas públicas no Legislativo Terras Indígenas (TI) no Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (SP)

Há evidências de que a presença de empreendedores de políticas públicas tem resultados significantes na difusão das inovações políticas e na probabilidade de estas serem consideradas na aprovação de leis, sendo considerados como agentes de mudança no processo de elaboração de políticas a partir da promoção de ideias inovadoras (MINTROM, 1997; 2000).

Entrevistas com diversos atores que participaram dos debates à época, como representante da FUNAI e colaborador do CTI, corroboram a hipótese de que as articulações para que a elaboração dos documentos analisados neste trabalho fosse viabilizada está diretamente relacionada ao papel de empreendedor em políticas públicas, associado a atuação de atores sociais, bem como do papel dos diversos conselhos participativos fazendo a conexão entre *stakeholders*.

Nesse sentido, ela fazia uma boa ponte, [Assessora CMSP], ela era na época servidora da Prefeitura e ‘tava’ atuando bastante nessa mediação e ajudando bastante nisso (Indigenista CTI).

[Assessora CMSP] entrou em contato dizendo para a FUNAI se pronunciar a respeito da demarcação das Terras Indígenas no zoneamento. Foram feitos dois ofícios neste contexto. Entrei em contato com os ‘Guaranís’ e [liderança Guaraní] se inscreveu e pronunciou em audiência na Câmara (Indigenista FUNAI).

5.1.1. Estratégias empregadas²⁷ na etapa de definição da agenda

Enquadramento do problema

Foi elucidada a necessidade do território para a reprodução e manutenção do modo de vida das comunidades, o que não conflita com os interesses de conservação ambiental e justifica a permanência das comunidades, enquadrando o problema de maneira politicamente aceitável e culturalmente desejável (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019).

E aí, assim que eu me aproximei da questão indígena no território, de saber que tinha duas terras indígenas ali e de entender o quanto aquelas terras eram insuficientes para o modo de vida dos Guaraní e como era importante a gente batalhar para que eles tivessem acesso às terras deles mesmo de direito. E que, no meu entender, desde sempre isso não tinha nenhuma incompatibilidade com a Unidade de Conservação APA, que com a APA não tem mesmo. E eu sempre achei também que o Guaraní toma conta daquela terra muito melhor do que qualquer outro (Assessora CMSP).

²⁷ Estratégias extraídas de Frisch-Aviram, Cohen e Beer (2019), ver Tabela 1 “Estratégias de empreendedores de políticas públicas”.

Busca de solução

A busca por solução implica em apresentar para parceiros a natureza do problema e como ele é visto pelo empreendedor de políticas públicas (MINTROM, 2000):

E aí? Aí vamos falar, possa fazer uma proposta para essa região. Que política pública pode criar para essa região? O que dá para fazer aqui? Fazer um parque não implica em desapropriar tudo isso (Assessora CMSP).

Desta forma, o empreendedor sugere a proposta que pode abordar o problema (MINTROM, 2000) e define-se a solução que será defendida:

Surgiu a demanda dos Guaraní e eu, como já tinha trabalhado com os relatórios, como técnica ambientalista, eu levei isso para dentro do gabinete desde o primeiro momento de conversar com o relator, que era [Vereador CMSP], e a gente não sabia como fazer. Como é que faz? O Plano Diretor não cria zoneamento. Não poderia, por exemplo, dizer terra indígena, bota como chama. Só não entendi. Mas essa solução, que era o que eu defendi, não foi muito. Não teve muita aderência. Daí o vamos dizer para mim, foi o coelho que o tirou da cartola: Vamos botar no sistema (Assessora CMSP).

Compra de locais

Frisch-Aviram, Cohen e Beeri (2019) definem esse momento como o movimento da autoridade de tomada de decisão para uma nova arena política, como de local para nacional ou para tribunais. A solução apresentada pela empreendedora não estava sob competência da esfera de poder na qual atuava (municipal) e que, portanto, exercia influência.

Precisa colocar as terras indígenas no Plano Diretor em cima de gente, pois a gente não pode., porque demarcar atende. Não é competência do município não. Mas vamos porque a gente pode (Assessora CMSP).

Quando a inovação parece bloqueada em um nível ela pode ser buscada em outro lugar (BAUMGARTNER e JONES, 1993), porém, neste caso, foi definida uma solução alternativa para proteção do território, dentro da arena política possível.

Então a gente colocou como parte do sistema de áreas verdes as terras indígenas homologadas, declaradas e em processo de desde que aprovadas (Assessora CMSP).

5.1.2. Estratégias empregadas na etapa de formulação da política

Formação de Times

Rabe (2004) identificou que empreendedores de políticas públicas, tendo desenvolvido poder para formar coalizões (ver Coalizões de Advocacia na seção 2.1.2. Formulação de políticas) estratégicas entre apoiadores, durante os períodos de estabilidade política (ver Equilíbrio Pontuado na seção 2.1.2. Formulação de políticas), foram capazes de identificar janelas de oportunidades para a incidir politicamente quando surgiram, empregando estratégias da categoria de formação de times.

Liderança de equipe

Para Mintrom e Norman (2009), a estratégia liderança de equipe consiste em liderar ativamente a rede política. Neste caso, a empreendedora locada no Poder Legislativo, enquanto esteve anteriormente gestora no Executivo, liderou ativamente movimentos em equipe.

E aí comecei a fazer seminários, integrando saúde, educação, meio ambiente. Vamos discutir o território, vamos começar a fazer mapa, pegar tudo que não estava no mapa e pôr. Fazendo, as coisas vão para o território (Assessora CMSP).

Quando na assessoria Legislativa, ela influenciava os aliados reunidos anteriormente a agirem em um objetivo comum, mas não unia os participantes.

Então, acompanhamos as audiências do Executivo também e começamos a fazer no Legislativo. E daí foi essa proposta. A gente conversando com os Guaraní que também foram nas audiências públicas (Assessora CMSP).

Estimular beneficiários potenciais

Zhu (2012) define a estratégia como elogiar os benefícios da política para diferentes públicos. A empreendedora defendeu a utilização da terra pelos indígenas de forma não só a conservar as áreas ambientalmente protegidas, mas também a recuperar as áreas degradadas, estimulando o olhar para os benefícios ampliados a toda população.

Eles estão fazendo o manejo e esse manejo vai recuperando essa terra. É incrível, plantando muito milho, muita batata doce. Antigamente só tinha eucalipto, fazendo nascente renascer (Assessora CMSP).

Formação de parcerias interorganizacionais e intersetoriais

Mintrom e Vergari (1996) elencam a criação de redes com atores de diferentes setores e organizações. A empreendedora utilizou das parcerias construídas enquanto esteve locada anteriormente no Executivo.

Mas nós temos muitos técnicos de apoio, técnicas da sociedade civil, de criação da Área de Proteção Ambiental Municipal de Alimentos, que é no extremo sul e que se sobrepõe tanto ao Parque Estadual da Serra do Mar, lá no extremo sul do município, onde a gente faz divisa com Itanhaém e São Vicente, como a terra indígena (Assessora CMSP).

A gente criou vários grupos de trabalho, de agricultura, de turismo, de saneamento, infraestrutura, educação ambiental, diálogos e também sobre a questão das terras indígenas e da presença de um antropólogo que na época trabalhava na Funai (Assessora CMSP).

Rede no governo

Zahariadis (2003) discorre sobre a formação de redes entre políticos e burocratas. No caso do Legislativo, a empreendedora percebe a interação entre Executivo e Legislativo, ainda em cargo no Executivo, quando é necessária a manutenção da rede.

Foi aí que eu percebi pela primeira vez essa interação entre Legislativo e Executivo, que era técnica do Executivo. E meu chefe de gabinete falava ‘pra’ mim “Você vai lá e conversa com o presidente da Câmara” (Assessora CMSP).

Quando muda o lócus para o Legislativo, a empreendedora se depara com a mesma relação entre os Poderes.

Fui para Brasília duas vezes, conversar com a Funai e aí também foi o ambientalista do Jaraguá (Assessora CMSP).

Rede fora do governo

Mintrom (1997) expõe a importância da formação de redes fora do governo, entre atores privados, públicos e do terceiro setor. A empreendedora locada no Legislativo reconhece que o trabalho com atores fora do governo fortalece a rede.

O [Assessor CTI] trabalhou junto no Plano Diretor um pouco e muito, trabalhei com ele na demarcação. O [Indigenista CTI] eu conheci depois. Os dois são do CTI. Aí tem a [Indigenista FUNAI], da Funai, assessora (Assessora CMSP).

Muita gente, gente ligada à permacultura, é muito ativista. Eu acho sim que super fortalece, mas talvez mais no Jaraguá não (Assessora CMSP).

Empreendedores de políticas públicas tendem a ser bem-sucedidos ao fazerem uso das redes (MINTROM e VERGARI, 1996), ou ao formarem equipes com atores dentro (*insiders*) e fora (*outsiders*) do governo (MINTROM e NORMAN, 2009). O Indigenista do CTI, como ator do terceiro setor, entende a relevância da articulação da Assessora CMSP transitando entre interesses dentro e fora do governo.

As reuniões eram bem mais difíceis, eram sempre muito cheias, tinha pouco acesso à fala. Tinha muita liderança comunitária e tinha muito lobista também, de interesse imobiliário, participando das suas reuniões, vereadores que atuavam em nome desses Lobos. Mas eu não vou lembrar o nome de ninguém. Enfim, esse tipo de atuação, não era uma atuação que eu, particularmente, botava muita fé, né? Eu achava, por exemplo, a articulação por via da [Assessora CMSP], no sentido de ela ‘tá’ atuando como servidora e entender bem, né? Quais eram os processos mais importantes ali, onde que a gente podia atuar. Eu achava mais decisivo do que fazer uma disputa desses espaços da audiência pública, que tinha muita gente, que eu achava que era um espaço mais para desgastar (Indigenista CTI).

Ativação política

Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) definem a estratégia por tornar-se ativo na tomada de decisões políticas e na política. Neste caso, o cargo da empreendedora em políticas públicas – assessora parlamentar – não permite tomada ativa de decisões, necessitando do apoio das redes para tal.

O lugar onde a gente está ativo é o executivo. Quem está trabalhando com política pública tem um protagonismo diferente nos dois lugares (Assessora CMSP).

Envolvendo engajamento cívico

A estratégia envolve a organização dos beneficiários para serem ativos na questão política (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019). Segundo Torrens (2013), governar e formular políticas se tornam atividades complexas quando os tomadores de decisão não conseguem priorizar apenas a defesa de determinados grupos ou classes, devido ao surgimento de demandas de grupos minorizados, que pretendem ampliar seus direitos. Assim como foi feito pela Assessora Parlamentar que, por sua aproximação com os indígenas, os influenciou a participar de ações políticas.

A gente conversando com os Guaraní que também foram nas audiências públicas. Precisa colocar as terras indígenas no Plano Diretor (Assessora CMSP).

Rabe (2004) documentou a defesa de novas abordagens para a política ambiental, notando a capacidade dos empreendedores de políticas ambientais de construir coalizões fortes e decisivas de dentro do grupo de funcionários eleitos, setor privado e grupos de interesse.

Isso porque a gente tinha um conselho organizado, bastante gente, através das lideranças que estavam no conselho e fui pegando contato com as outras lideranças, movimentos e associações de moradores (Assessora CMSP).

Planejamento estratégico

Planejamento do processo

O planejamento estratégico do processo inclui a ter um plano sistemático de longo prazo (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019). A ideia da política veio sendo construída ao longo de outros trabalhos anteriores:

Porque eu não sei exatamente ‘aonde’ seria o nosso começo. Não é porque ele vem muito antes do Plano Diretor (Assessora CMSP).

Posteriormente à aprovação da política, a ideia foi amarrada em outro projeto de lei (PL 181/16), com a intenção de complementar o atendimento da demanda identificada ao longo do tempo:

Não estou falando de Plano Diretor. Seria uma articulação muito boa entre a Fundação Florestal, a Funai, os Guaraní e o município. Porque, na verdade, a gente pega na questão de Unidades de Conservação, não é com o município. E constato o que acho que o município pode ser um bom regente dessa orquestra, porque ele está aí. Não interessa o território. E são vários municípios. Em São Paulo, eu adoraria que São Paulo puxasse. E aí é assim. Quando escreveu, também a pedido do Guaraní, esse projeto de lei era também para isso agora e está sendo cada vez mais podado e descaracterizado. E talvez, se ele for aprovado, espero que seja. Mas fica só o programa Aldeias praticamente. E não esse caráter de articulação, que é, sim, uma espécie de garrote municipal. O que é de fato articular todos os órgãos.

Uso estratégico de símbolos

Usar histórias, imagens e outros símbolos para despertar paixão, captar a atenção do público e construir apoio (ZAHARIADIS, 2014). Neste caso, a identidade indígena é utilizada para atrair atenção pública e validar o desenvolvimento de projetos no território:

É uma franquia chamada Sociobiodiversidade e aí teve o projeto com protagonismo indígena. Um projeto bem legal chamado Turismo Universo Guaraní. No Jardim Ângela. E aí ela fazia oficinas com os índios das casas (Assessora CMSP).

Empreendedores de políticas públicas por vezes trabalham a redefinição da abordagem do problema, enfatizando oportunidades de desenvolvimento econômico, a partir de tecnologias verdes (RABE, 2004), no caso, o ecoturismo:

Mas mesmo assim eu sentia muito que para os ‘Guaranís’, sobretudo para as lideranças também, sobretudo para os Guaraní, a grande maioria das conversas do conselho eram só papo furado. O que é aí, de vez em quando, discutir alguma coisa que indiretamente afeta a eles, como depois? Pois bem, depois que foi criado o polo de ecoturismo. No polo de ecoturismo são ativos porque, afinal de contas, parte dos atrativos turísticos só vem na terra deles (Assessora CMSP).

Tomada de riscos

Mintrom e Norman (2009) expõem a possibilidade de se pagar um preço potencial pelo empreendedorismo político. A empreendedora cita o risco de ter visibilidade em um ambiente político, quando da descontinuidade do governo:

Mas tem essas coisas de descontinuidade do governo. Então, se você foi importante no governo passado, então a gente não quer conversa contigo, entendeu? (Assessora CMSP)

Foco na questão central e compromisso nos limites

Huitema e Meijerink (2010) explicam que, apesar de serem bons defensores de ideias, os empreendedores devem ser capazes de negociar e cooperar com grupos com ideias e interesses diferentes, a fim de manter a parte da política que é mais importante (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019). A empreendedora ficou satisfeita com o fato de a política incluir as terras indígenas, mesmo defendendo outra ideia mais abrangente.

Mas essa solução, que era o que eu defendi, não foi muito. Não teve muita aderência. Daí o vamos dizer para mim, foi o coelho que o [Vereador CMSP] tirou da cartola: Vamos botar no sistema (Assessora CMSP).

Então a gente colocou como parte do sistema de áreas verdes as terras indígenas homologadas, declaradas e em processo de desde que aprovadas (Assessora CMSP).

Rabe (2004) conseguiu identificar diversos empreendedores de políticas públicas em cargos de assessoria legislativa. Como assessores enfrentam restrições na tomada de decisões, costumam se contentar com pequenas alterações nas políticas, que seguem de forma incremental (ver Incrementalismo na seção 2.1.2. Formulação de políticas).

Quando descreveu, também a pedido dos Guaraní, esse projeto de lei era também para isso agora e está sendo cada vez mais podado e descaracterizado. E talvez, se ele for aprovado, espero que seja. Mas fica só o programa Aldeias praticamente (Assessora CMSP).

Táticas de “salame”

Mintrom e Norman (2009) citam o sequenciamento das ações de empreendedorismo em políticas públicas por longos períodos. Neste caso, a empreendedora que esteve locada em cargo de gestão no Executivo, anos antes, demonstra que iniciou as ações de empreendedorismo em períodos anteriores, conquistando mudanças políticas menores.

Mas aí, no Plano Diretor, desde 2002, não tinha nada disso, de terra indígena e nada. Mas a gente colocou no plano regional que era diferente (Assessora CMSP).

Cobertura da mídia

Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) destacam o uso da mídia para a promoção da política. Veículos de mídia (jornal eletrônico²⁸) foram utilizados pela empreendedora em políticas públicas e aliados, para registro do resultado do processo descrito na caracterização do caso:

A demarcação de terras indígenas é de competência federal. Não cabe ao município decidir, mas ele pode apoiar, tanto na proteção do território quanto na construção de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos dos índios que os habitam (BONDUKI e BELLENZANI, 2016).

Porém, não foi identificada a utilização da estratégia para promoção da política como para defendê-la antes da tomada de decisão.

Disseminação de informações estratégicas

Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019) identificaram que empreendedores de políticas públicas usam informações estrategicamente entre os atores no processo político. A seguir, a empreendedora cita uma conversa com político, em que é solicitada a orientar os beneficiários da política sobre a necessidade de não mobilização popular em dado momento, o que garantiu o resultado necessário:

E aí ele falava assim “Fala com todos os seus amigos [indígenas]. Não são meus amigos de fora. Porque assim a gente vai fazer. Acredita em mim e a gente vai fazer, mas a gente vai fazer na surdina, porque, se levantar dessa vez, não vai conseguir fazer”. Aí ele me ligou. Eu nunca me esqueci. Mandou uma mensagem 06h00. Ele disse assim “Bom dia, você vai ficar feliz. Olha no Diário Oficial o que a gente fez” (Assessora CMSP).

²⁸. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-uma-politica-municipal-para-as-terras-indigenas/> e <http://www.casadacidade.org.br/vetos-na-lei-de-zoneamento-resguardam-direitos-assegurados-pelo-plano-diretor/>

5.1.3. Etapas de Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação de Política

Sob a Constituição brasileira (BRASIL, 1988), ao Legislativo compete a formulação de leis, que são regulamentadas e implantadas pelo Executivo, portanto, no caso do Poder Legislativo, não haverá atuação nas fases de implementação e avaliação das políticas, pois essas funções não são competência dos servidores da Câmara, mas do Executivo, como colocado:

Mas o forte dessa unidade de conservação é a gestão. Sem essa gestão, ela não serve para nada. É um desenho no mapa. Na verdade, eu acho que é um pacto constantemente elaborado e reelaborado, com limites éticos (Assessora CMSP).

Ainda assim, a assessora que atuou no Plano Diretor Estratégico também relatou histórico de descontinuidade da sua atuação como gestora, na fase de implantação de políticas, quando esteve locado em cargo no Poder Executivo:

Acho que no primeiro ano da gestão Serra e voltei para o meio ambiente, para ser secretária executiva da Lapa e fazer mais umas coisas, porque eu queria ficar na subprefeitura para implantar o que tinha feito. Mas tem essas coisas de descontinuidade do governo. Então, se você foi importante no governo passado, então a gente não quer conversa contigo, entendeu? (Assessora CMSP)

5.2. Análise do caso de empreendedorismo em políticas públicas no Executivo

Plano de Uso Tradicional (PUT) no Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba (PESM/NP) em Ubatuba (SP)

Mintrom e Norman (2009), sugerem a utilização de trabalhos conceituais e empíricos produzidos para entender as como as instituições (ver Novo Institucionalismo na seção 2.1.2. Formulação de políticas) criam oportunidades para indivíduos (MINTROM e NORMAN, 2009).

Entrevistas com diversos atores que participaram das reuniões das Câmaras Técnicas, como lideranças comunitárias, técnicos do PESH e do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), corroboram a hipótese de que as articulações para a criação do PUT, está diretamente relacionada ao papel de empreendedor em políticas públicas, bem como o processo descrito em Simões (2010; 2015).

Toda construção partiu de uma proposta que era muito do esforço da [Gestora PESH/NP], né na condução do processo assim de tentar de alguma forma convencer o Estado abaixar a guarda, né aceitar alguns pressupostos de flexibilização também das suas das suas práticas mais assim das suas medidas mais preservacionistas, né do ponto de vista de proteção da unidade de conservação e ao mesmo tempo de convencer a comunidade adotar instrumentos (Monitor/Gestor PESH).

Certamente ela [Gestora PESH/NP] deve ter enviado um convite ou ofício à instituição, e eu vinha "na equipe" (Analista ITESP).

5.2.1. Estratégias empregadas na etapa de definição da agenda

Enquadramento do problema

O enquadramento do problema (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019) justifica a permanência das comunidades em seus territórios para a política ambiental, de forma aceitável, bem como faz a promoção de direitos constitucionais, que estavam sendo impedidos pela sobreposição territorial e de direitos – tradicionais e ambientais, portanto, sendo culturalmente desejável.

É uma demanda de diferentes necessidades dos moradores que estavam em condição de sobreposição territorial, que já moravam no território quando o Parque Estadual Serra do Mar foi criado e o Parque Nacional da Serra da Bocaina também. E que veio na direção de acesso a direitos básicos de infraestrutura, serviços, possibilidades de formar suas casas, construir novas casas, retomar ou manter práticas econômicas tradicionais como roça, pesca, extração de elementos da biodiversidade. E todas essas atividades tinham sido... passaram a ser impedidas de serem realizadas a partir do momento em que esses parques foram criados (Gestora PESM/NP).

Busca de solução

O problema é anunciado pela empreendedora (MINTROM, 2000) como uma expropriação de direitos, portanto necessita solução do Estado.

Na minha leitura, essas pessoas foram expropriadas dos seus direitos. Essa expropriação veio de uma política pública do Estado. Eu considerava que era obrigação do Estado construir uma solução para isso, uma nova perspectiva, mesmo que ela não pudesse ser uma solução definitiva. Porque eu acredito que não há solução definitiva para aquela situação e para várias outras situações (Gestora PESM/NP).

A busca de solução implica em fazer propostas (MINTROM, 2000).

Isto envolve muitas oficinas e muitas discussões. Demonstrar as possibilidades. Qual é a categoria, apoio, o que é que ela traz? Quais são as duas categorias? Como funciona a categoria? Ideias e quais são as vantagens e desvantagens? (Gestora PESM/NP).

Até que uma proposta seja composta pelos atores e acolhida, para ganhar corpo (MINTROM, 2000).

Porque o instrumento que a gente criou, que é acompanhado por uma composição de ferramentas que se configurava como uma espécie de política pública, ainda que local, em que havia um procedimento de solicitação de autorização para alteração de edificações e que precisavam ser acompanhados pela associação de moradores e pelo Parque, para que aquilo fizesse sentido (Gestora PESM/NP).

Compra de locais

Baumgartner e Jones (1993) observaram que é possível que mudanças políticas ocorram em múltiplos locais. Segundo Mintrom e Norman (2009), é possível que os empreendedores de políticas estimulem a mudança em um local de política ao persegui-la primeiro em outro.

Algo que pudesse também ser assimilado pela Fundação Florestal como uma política geral. Não foi assim, foi muito pontual. Foi um arranjo do núcleo Picinguaba, por sinal específico, constando no plano de Manejo do Parque Estadual da Serra. Incorporado no plano de manejo como um enquadramento na Zona Histórico Cultural Antropológico (Gestora PESM/NP).

O Plano de Uso criado na gestão do núcleo administrativo, teve a autoridade para tomada de decisão movimentada para as instâncias superiores, com o objetivo de ser incorporado ao Plano de Manejo geral do Parque, alterando a arena política de local para estadual.

Quando este instrumento foi incorporado ao Plano de Manejo do Parque, o acordo firmado regionalmente saltou à escala da gestão estadual, no âmbito da SMA [Secretaria de Meio Ambiente], através da aprovação no Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). (SIMÕES, 2010, p. 199)

5.2.2. Estratégias empregadas na etapa de formulação da política

Formação de Times

Os empreendedores de políticas públicas podem instigar a mudança, porém, sendo jogadores de equipe, que possuem verdadeira força na capacidade de trabalhar efetivamente com diversos atores que possuem conhecimentos e habilidades distintos, formando uma equipe coesa (MINTROM e NORMAN, 2009).

Liderança de equipe

Neste caso, a empreendedora locada em cargo de gestão no Executivo tem a posição ideal para liderar ativamente a rede política, conforme estratégia identificada por Mintrom e Norman (2009).

E tentei puxar pra mim um pouco pra contribuir com os aspectos mais participativos, né? (Gestora PESM/NP)

E aí eu não construí um grupo de trabalho, eu construí o conselho, renovei o conselho. Convoquei representantes, eu fazia um monte de articulação em paralelo (Gestora PESM/NP).

Então eu construí diferentes tipos de grupos de apoio lá na instituição, cada um com seu gestor dentro do conselho gestor. Eu nunca soube muito sobre uma reunião com eles (Gestora PESM/NP).

Empreendedores de políticas públicas lideram pelo exemplo quando transformam uma ideia em ação, sinalizando seu compromisso com melhores resultados sociais. Essa ação o faz ganhar credibilidade com os aliados e favorece a oportunidade de criar um momento de mudança (MINTROM e NORMAN, 2009).

Tendo a adesão principalmente dos órgãos ambientais componentes da CT, acrescido de outros atores fundamentais para a gestão da área, garantiu-se pela primeira vez, o respaldo institucional e legal, para atendimento das antigas reivindicações dos moradores (SIMÕES, 2010, p. 197).

Estimular beneficiários potenciais

Os benefícios da política foram defendidos para diferentes públicos (ZHU, 2012), apesar do foco na infraestrutura de uma comunidade específica, havia benefícios associados à valorização da cultura e proteção ambiental, estendidos à população geral.

O foco era o Cambury, devido ao próprio histórico de reivindicações, a situação de depauperização mais acentuada e, ao mesmo tempo, por apresentar traços culturais considerados juridicamente tradicionais mais característicos que os outros grupos, proteção dos ecossistemas aparentemente maior e, sobretudo, pelo apoio das várias instituições envolvidas junto à CT, que respaldavam os desafios em pauta (SIMÕES, 2010, p. 194).

Formação de parcerias interorganizacionais e intersetoriais

A empreendedora elenca a atuação do Executivo no controle da criação de redes e parcerias com atores de diferentes setores e organizações (MINTROM e VERGARI, 1996).

A política envolvia isso, né? Regras consensuadas entre os atores e era importantíssimo a presença do Estado exercendo esse controle. Porque isso apoiava a associação a manter alguns combinados, que para eles também era muito interessante (Gestora PESM/NP).

Eu tinha dezenas de reuniões do Conselho Gestor e reuniões paralelas em que participava [Assessora ITESP], representante do Ministério Público Estadual e Federal. A gente fazia reuniões institucionais em separado (Gestora PESM/NP).

Rede no governo

No caso locado no Executivo, a empreendedora reconhece a força de incorporar a rede com atores do Legislativo, conforme cita Zahariadis (2003).

Mas eu já tinha dois e dois inícios de articulação, nos três lugares, e existia assim que comecei. E os secretários municipais ficaram aqui que a comissão propõe. Tudo ótimo, gerando o que o próprio trabalho tinha aproveitado para se mexer, para investir na posição de força da lei. Era só trazer essas forças para cena e discutir mais e mais (Gestora PESM/NP).

Um gerente de rede é um mediador e estimulador da rede e não um ator central, não sendo este papel destinado, necessariamente, a um único ator (FORESTER, 1989). A posição estratégica dos atores e as regras comportamentais em uso na rede influenciam em quais atores tem autoridade e possibilidade para assumirem a função de gestores da rede (KLIJN e KOPPENJAN, 2000). A entrevista com o Vereador, que tinha cargo eleito na Câmara à época das discussões do Plano de Uso, evidencia a existência de mais de um ator agindo na mediação da rede, tal situação se deu por sua posição estratégica atuando também como liderança das comunidades tradicionais.

[...] eu medieei vários conflitos entre Parque e comunidade. Em vários deles, a gente teve sucesso de chegar em acordo, de chegarem em algumas atividades, descem à comunidade direitos dentro da sua propriedade que eu vejo como propriedade se você tomou um lugar, desapropriou, entre aspas, mas não pagou (Vereador CMU e liderança comunitária).

Rede fora do governo

A fim de promover mudanças políticas, empreendedores de políticas públicas reconhecem a importância de desenvolver coalizões e trabalhar em conjunto com atores diversos (MINTROM e VERGARI, 1996). A Gestora PESM/NP compreendia a importância de fazer política “com o apoio de outros atores externos” ao governo.

Mas era contribuir com isso, com o apoio de outros atores externos e não fazer sozinha, porque tinha que ter negociações políticas de origem, de habitação jurídica diversas e muito difíceis (Gestora PESM/NP).

Tanto dentro quanto fora das jurisdições onde buscam promover mudanças políticas, utilizam de suas redes pessoais e profissionais (BURT, 2000). A solução encontrada para o problema político teve sua validação confirmada via ativação de rede em outros setores.

Assim, optou-se por agregar novo ator nesse contexto, que foi a Procuradoria Geral do Estado, [...], o procurador localizou um subsídio jurídico significativo para balizar a formulação do instrumento que se fazia necessário. Tratava-se das diretrizes propostas em artigo de Benatti (sem data), em que constava, quanto aos instrumentos previstos para tornar efetiva a criação de UC, entre outros a formulação de Plano de Ação Emergencial: “*que é um instrumento que visa planejar as atividades a serem realizadas em uma UC, estabelecendo ações de curto prazo que possibilitem o processo de gestão*” (BENATTI, _____, p.8) (SIMÕES, 2010, p. 196).

No âmbito da CT, destacaram-se os estudos efetuados pelo MPF, que reuniu o arcabouço jurídico que embasou o reconhecimento e afirmação dos direitos de permanência da comunidade caracterizada como tradicional (principalmente os artigos 215 e 216 da Constituição Federal) e ainda, o esforço desenvolvido pela PGE [Procuradoria Geral do Estado] que identificou o Plano de Uso Tradicional como instrumento jurídico regulador das atividades passíveis de serem desenvolvidas pelos residentes (SIMÕES, 2010, p. 197).

Ativação política

Tornar-se ativo na política e na tomada de decisões (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019) é possível neste caso, em que a empreendedora, em cargo de gestão no Executivo, é uma tomadora de decisão e, focada em certo resultado, decide o caminho que a política vai percorrer.

Então, quando me tornei gestora, eu priorizei isso: a viabilização de algum caminho jurídico que pudesse garantir a permanência dessas pessoas no território, independente da história e ocupação do território e que permitisse o desenvolvimento (Gestora PESM/NP).

Envolvendo engajamento cívico

Os casos apresentados em Pesch, et al. (2017) mostram que os empreendedores utilizaram estratégias para criar e garantir espaços de aprendizagem - como *workshops*, *masterclass* e debates públicos -, onde especialistas e comunitários compartilharam os seus conhecimentos para desenvolver ideias e organizar projetos-piloto. Tal estratégia foi utilizada pela gestora do PESM/NP, com vistas a qualificação da participação das comunidades no processo.

Você também entende bem o significado para que o diálogo pudesse ser mais qualificado e interlocução mais qualificada para que eles pudessem demandar também e construir junto com essas equipes, uma flexibilização no ajuste, um acordo mais viável, mas aplicável de forma mais adequada até para que eles fossem ganhando autonomia e eles puxassem essa gestão cada vez mais 'pra' eles (Gestora PESM/NP).

Pesch et al. (2017) também encontraram evidências de que empreendedores utilizaram o envolvimento para proteger o projeto como uma experiência de aprendizagem, como foi encontrado neste caso.

Essa coisa de fazer oficinas e projetos com a comunidade era um processo formativo com eles, do que é o planejamento (Gestora PESM/NP).

Planejamento estratégico

Planejamento do processo

Sistematizar um plano de longo prazo (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019) para gerenciar a organização e sua direção futura em relação ao ambiente e as demandas das partes interessadas externas, incluindo a formulação de estratégias, análise dos pontos fortes e fracos, identificação dos *stakeholders*, implementação de ações estratégicas e gerenciamento de problemas (BERRY e WECHSLER, 1995).

A ideia era configurar uma política pública que combinasse com a transformação dessas outras unidades de uso sustentável daqueles territórios, não só os territórios com plano de uso, mas o Ubatumirim e a Vila de Picinguaba também. (Gestora PESM/NP)

Uso estratégico de símbolos

Criar uma imagem é estratégia para mobilizar atenção sobre uma questão e, portanto, o consenso sobre a imagem política é crucial para a disputa política (BAUMGARTNER e JONES, 1993). A empreendedora trabalhou para o resgate da autoimagem das comunidades:

Trabalhar com imagens, votar com uma identidade dessas pessoas que está completamente detonada. Fui inexistente em alguns momentos nesses cursos a gente escreveu máquina fotográfica analógica de plástico com filme e eu pedi que elas trouxessem na semana seguinte o registro das coisas bonitas por baixo delas mesmas nos painéis das exposições. Passava por isso, né? Resgatar o que tem de bom nesse país que todo mundo só diz que é um lixo. Tem de bom em você, nas fotos delas, das pessoas mesmo, na câmera. A gente só fica por isso, você fortalecer a imagem. (Gestora PESM/NP)

Neste caso, a identidade quilombola foi utilizada como instrumento para assegurar direitos e acesso a infraestrutura:

A questão Quilombola, por sua vez, instrumento chave usado pelos atores governamentais para a construção de diretrizes que assegurassem direitos de permanência, desenvolvimento e acesso à cidadania, foi recolocada como fator desagregador, no caso do Sertão da Fazenda, entre os órgãos de gestão e as organizações não governamentais ambientalistas (SIMÕES, 2010, p. 328).

A estratégia de redefinição da abordagem do problema, enfatizando oportunidade de desenvolvimento econômico, a partir de tecnologias verdes (RABE, 2004) foi utilizada neste caso, ainda com a finalidade de incentivar uma abertura da comunidade para aproximação com o PESM/NP e construção da proposta:

O trabalho técnico e de articulação interinstitucional foi permeado pelas oficinas de levantamento de demandas, devolutivas das tratativas desenvolvidas na CT, negociação e capacitação comunitária, que totalizaram cerca de 450 horas de trabalho. Essas oficinas foram desenvolvidas através dos projetos paralelos, cujas finalidades diziam respeito às questões de saneamento e ecoturismo, mas que permitiram uma presença constante no local, de técnicos com experiência em mobilização comunitária, que estabeleceram uma relação construtiva com os moradores e viabilizaram a constituição de um diagnóstico participativo do bairro e a proposição do zoneamento (SIMÕES, 2010, p. 199).

Tomada de riscos

O preço potencial pago (MINTROM e NORMAN, 2009) pela empreendedora reduzia sua possibilidade de atuação:

Então eu tinha muito mais essa formação, esse olhar, essa possibilidade, mas pouca abertura com ele, porque todos os processos que desencadeei, entre eles esse, eles iam até um certo ponto, quando chegava num ponto que de alguma forma o incomodava um pouco, tirava do lugar dele de conforto, ele me puxava o tapete, cortava minha... reduzia a minha atuação de alguma forma (Gestora PESM/NP).

Foco na questão central e compromisso nos limites

A negociação com grupos de interesses diferentes da empreendedora, permitiu manter a parte mais importante da política (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019), permitindo mais acesso à infraestrutura por parte das comunidades:

Eu acho que, diante da situação que era, ‘pra’ situação que está agora, a gente conseguiu autorizar a luz elétrica, toda a movimentação, eu tenho um pouco mais de infraestrutura que a prefeitura não pode dizer “Ah, não posso mais” (Gestora PESM/NP).

Eu acho que o que a gente planejou, já atendeu a construção que a gente quer aqui, porque foi uma construção que atendeu ao que era necessário naquele momento. O desenvolvimento das casas e a volta às atividades que tivessem interesse de desenvolver as práticas profissionais. E para isso a gente entregou um planejamento de onde podia fazer e quais eram os procedimentos nesse sentido (Gestora PESM/NP).

Táticas de “salame”

Apesar de o incrementalismo se apresentar como fator frustrante, inibidor de grandes mudanças, a solução é o olhar para como a soma de várias mudanças menores podem, com o tempo, produzir resultados semelhantes a uma única mudança drástica (MINTROM e NORMAN, 2009). A empreendedora cita os recortes de ideias feitos pela equipe, a fim de atingir pequenas mudanças capazes de somar resultados mais expressivos, ao longo do tempo:

A gente fez vários recortes assim e assado, pra cá e pra lá, ideias aqui e ali, queijo suíço aqui, sai é que são várias coisas, mas essas coisas não podiam ser propostas de gabinete (Gestora PESM/NP).

Sob o incrementalismo, para conservar uma coalizão acionada, empreendedores acompanham suas pequenas vitórias (MINTROM e NORMAN, 2009), por vezes, trabalhando por ganhos políticos que serviram de plataforma para sucessores pressionarem ganhos mais dramáticos (CROWLEY, 2003). A empreendedora reconhece a importância das mudanças políticas conquistadas em sua gestão, para as ações de seu sucessor.

Aos meus queridíssimos assessores especiais do dia a dia, por tudo que aprendemos, construímos e enfrentamos juntos, nesse Núcleo Picinguaba, sobretudo pelo empenho na reta final, em que [Monitor/Gestor PESM] [...] (SIMÕES, 2010, p. agradecimentos).

Depois, quando o [Monitor/Gestor PESM] entrou, ficou de 2012 até 2017, ele conseguiu recuperar boa parte desses procedimentos (Gestora PESM/NP).

O sucessor também cita a dificuldade de radicalizar as mudanças dentro a estrutura institucional e a importância de uma mudança anterior, mesmo que defasada pelo tempo, para conquistar outras pequenas flexibilizações:

Eu até entendo a posição da [Gestora PESM/NP] depois, quando assumo a gestão. Eu também fico refém dos mesmos instrumentos. Eu, enquanto agente do Estado, eu tenho que zelar pela autoridade do Estado, entendeu? Então é uma [...]. Assim, você fica refém desse processo. Então, toda a prática revolucionária que eu acreditava e ficava ali no dia a dia fazendo algo que eu chamava na época de cavar trincheira, né, que era assim, eu não conseguia fazer a revolução nem por dentro da estrutura, nem convencer o Estado a assumir, né, uma prática revolucionária e também não conseguia atender necessariamente as demandas, que eram demandas mais de radicalização do processo das comunidades. Então, eu ficava ali no meio do caminho, tentando de alguma forma equilibrar, né? Essas tensões. E, ao mesmo tempo, arrastando o mesmo instrumento, arrastando as mesmas práticas, tentando reformular algumas coisas, flexibilizar algumas coisas (Monitor/Gestor PESM).

Cobertura da mídia

Estratégia não identificada neste caso. De acordo com a revisão de literatura de Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019), os empreendedores de políticas públicas do setor privado e do terceiro setor utilizaram significativamente mais a estratégia de cobertura da mídia, do que os empreendedores do setor público, por serem atores menos conhecidos e influentes, culminando na necessidade de apoio social mais amplo, a fim de encaminhar a ideia à um local de tomada de decisão.

Disseminação de informações estratégicas

Segundo Zhang e Van der Schaar (2013), as redes estratégicas costumam apresentar estrutura centro-periferia, onde poucos agentes se encontram no centro da rede, enquanto a maioria se encontra na periferia, e comunicando-se entre si via agentes “centrais”, os 'conectores' de rede. A empreendedora cita a utilização da estratégia, de forma a dialogar com a comunidade em busca da solução a ser apresentada aos tomadores de decisão:

A comunidade por baixo do pano mostrando, vai se apresentar no início e discutir isso e isso e aquilo (Gestora PESM/NP).

5.2.3. Etapas de Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação de Política

A citação da Gestora PESM/NP indica a descontinuidade da sua atuação na implantação e avaliação do Plano de Uso Tradicional:

E até esse período a gente conseguiu manter esse acompanhamento de ambos os lados. E era importante que assim fosse. Depois disso, houve um período de ociosidade, uma expressão de dismantelamento dessa forma, desses procedimentos. E a expansão da ocupação irregular aconteceu. [...] Isso tanto se deu com as alternâncias de gestores. Não só pelo fato de eu ter sido tirada, mas dos outros gestores que entraram, vários não se comprometeram com o processo [...] (Gestora PESM/NP).

5.3. Comparação do empreendedorismo em políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo (*cross-case*)

Os casos apresentados mostram políticas e instrumentos semelhantes desenvolvidos na tentativa de compatibilizar a permanência de povos e comunidades tradicionais em áreas ambientalmente protegidas, protegendo também seus territórios.

No caso do Plano de Uso Tradicional do Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba, para adaptar a gestão do território sobreposto às demandas de habitação e hábitos das comunidades tradicionais, foi proposto um microzoneamento e regulamentação de uso de recursos, a partir de autorizações solicitadas ao parque (SIMÕES, 2010). Também há indicativos para tal compatibilização no texto do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (SÃO PAULO (SP), 2014) e no de São Gabriel da Cachoeira (SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA (AM), 2006), onde segundo Fontes (2010):

[...] o plano diretor estabelece regras de gestão para o caso de sobreposição de Unidades de Conservação e terras indígenas, ao determinar que, nesses casos, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações indígenas residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo aos modos de vida, das fontes de subsistência e os locais de moradia dessa população (FONTES, 2010, p. 90).

No caso do Plano de Uso Tradicional, por ter sido elaborado pela gestão do Parque, com acesso a mais informações específicas e peculiaridades regionais, o instrumento foi elaborado combinando níveis meso e macro de análise, onde o microzoneamento das Zonas Histórico Cultural Antropológicas (ZHCan) abarca as especificidades de cada bairro. Porém, nos casos dos planos diretores, os municípios não têm competência para legislar sobre os limites das Unidades de Conservação, podendo apenas proteger o território do avanço da mancha urbana e de usos potencialmente nocivos nas proximidades, sem, de fato, oferecer garantias aos comunitários tradicionais. Na citação abaixo, a Assessora CMSP discorre sobre a potencial importância da inserção das Terras Indígenas no Plano Diretor de São Paulo:

E ele foi importante porque, apesar de não ser competência do município, o fato da gente ter colocado no Plano Diretor significa que a gente que conhece o município reconhece que essas terras foram reconhecidas como terra indígena

permanente da União, que o Estado nem quer falar. Então, para nós é terra indígena o dia que for terra indígena mesmo (Assessora CMSP).

Nesta seção, é realizada comparação entre as análises desenvolvidas a respeito das estratégias empregadas em cada caso apresentado, a fim de, posteriormente, tecer relações entre os componentes contextuais e as estratégias de empreendedorismo em políticas públicas.

5.3.1. A definição da agenda²⁹

Uma etapa decisiva para empreendedores de políticas públicas é a definição da agenda (KINGDON, 1984), onde se identifica o problema para vinculá-lo a uma solução política (BAUMGARTNER e JONES, 1993; BIRKLAND, 1997), promovê-la ativamente (KINGDON, 1984) e se buscam locais que facilitem o processo (PRALLE, 2006). Caso o empreendedor em políticas públicas coloque em ação essas três estratégias, a proposta política terá atenção e será levada a debate na instância apropriada (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019). A Tabela 7 apresenta a comparação da forma de utilização das estratégias empregadas na definição da agenda por locus de atuação dos empreendedores de políticas públicas analisados (Poder Legislativo e Poder Executivo).

Tabela 7 – Comparação das estratégias empregadas na definição da política

Estratégias	Caso Poder Legislativo	Caso Poder Executivo	Comparação Legislativo e Executivo
Enquadramento do problema	Nos dois casos, entendeu-se que a existência de populações humanas em áreas ambientalmente conservadas não fere a política ambiental, haja visto que o modo de vida tradicional é o que dava sentido ao estado de conservação antes da política ambiental.		Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, inclusive com o mesmo formato de enquadramento do problema, considerando problemas de política semelhantes.
Busca de solução	Ambas as empreendedoras buscaram alternativas viáveis para a demanda das comunidades.		Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, onde, as soluções possíveis incluem partes que pertencem a uma composição.
Compra de locais	Definição de solução alternativa compatível com a competência da arena política de atuação.	Solução defendida dentro da arena de atuação foi incorporada na política de instâncias superiores.	Federalismo afeta área de trabalho do Legislativo. No Executivo, há possibilidade de mudar arena de decisão sem alterar a esfera de poder.

Fonte: Elaborado pela autora

²⁹ Esta seção busca respostas para a primeira subquestão (SQ1): Como é o processo de definição da agenda por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo?

Foram rastreadas todas as estratégias de definição de agenda para empreendedores locados no Poder Legislativo e no Executivo. Enquadramento do problema e busca de soluções foram utilizadas de maneira bem similar. No caso de compra de locais, no Poder Legislativo, foi decidido por buscar uma solução alternativa que incorporasse a demanda sem alterar a arena de decisão da política. Já no caso do Poder Executivo, a solução formulada na arena local pôde ser defendida e incorporada também em outros locais.

5.3.2. A formulação da política³⁰

Empreendedores de políticas públicas são atores chave para compreender como ideias políticas são disseminadas (EVANS, 2017). A formulação da política une estratégias de formação de times e de planejamento estratégico (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019).

As estratégias de formação de times são utilizadas para estimular o trabalho conjunto de atores com conhecimentos, habilidades e posições diferentes (MINTROM e NORMAN, 2009). Os empreendedores costumam liderar ativamente a rede política (MINTROM e NORMAN, 2009), elogiar os benefícios potenciais da política para públicos diversos (ZHU, 2012), formar redes com atores de diferentes setores e organizações (MINTROM e VERGARI, 1996), entre políticos e burocratas (ZAHARIADIS, 2003), entre atores privados, públicos e do terceiro setor (MINTROM, 1997), trabalhando como conectores de rede (ZHANG e VAN DER SCHAAR, 2013). Por vezes, tornam-se ativos na tomada de decisões políticas e na política (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019) e envolvem engajamento cívico, organizando o público para ser ativo na questão política (PESCH, et al., 2017).

³⁰ Esta seção busca respostas para a segunda subquestão (SQ2): Como é o processo de inserção da pauta na agenda governamental nos Poderes Legislativo e Executivo?

As estratégias de planejamento estratégico, incluem a sistematização de planos de longo prazo (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019), a partir do uso de símbolos, como imagens e histórias capazes de construir apoio ao captar a atenção pública (ZAHARIADIS, 2014), da tomada de riscos de pagar um preço potencial por sua atuação (MINTROM e NORMAN, 2009), da cooperação e abertura para negociar com atores divergentes, com foco em manter a parte mais importante da política (HUITEMA e MEIJERINK, 2010), da divisão da mudança política em estágios (MINTROM e NORMAN, 2009), do uso de informações de maneira estratégica entre os atores (ZHANG e VAN DER SCHAAR, 2013) e da mídia para promoção da política, a depender do contexto do empreendedor (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019).

A Tabela 8 apresenta a comparação da forma de utilização das estratégias empregadas na formulação da política por locus de atuação dos empreendedores de políticas públicas analisados (Poder Legislativo e Poder Executivo).

Tabela 8 – Comparação das estratégias empregadas na formulação da política por locus de atuação

Estratégias		Caso Poder Legislativo	Caso Poder Executivo	Comparação Legislativo e Executivo
Formação de times	Liderança de equipe	Influência nas ações de aliados conquistados anteriormente, quando locada em outros locais.	Ações de liderança pelo exemplo, favorecidas pela posição ideal para liderança, oportunizam a criação de janelas de mudança.	No Legislativo a estratégia é utilizada quando identificada a janela de oportunidade. No Executivo a utilização da estratégia criou a janela.
	Estimular beneficiários potenciais	Ambas as empreendedoras defendem a política para as comunidades, frisando os benefícios também para os direitos da população em geral. Nestes casos, a proteção ambiental e recuperação de serviços ecossistêmicos.		Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, inclusive na mesma ideia de benefícios, considerando os contextos semelhantes.
	Formação de parcerias interorganizacionais e intersetoriais	Ambas as empreendedoras utilizaram da estratégia quando locadas no Poder Executivo.		O Poder Executivo favorece a utilização da estratégia.
		Utilização da rede de parcerias formada quando a empreendedora estava locada no Executivo.	Formação da rede de parcerias durante as ações de empreendedorismo no Executivo.	
	Rede no governo	Em ambos os casos, as trocas entre Legislativo e Executivo são evidenciadas como relação importante para a formação de redes dentro do governo		Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, evidenciando as relações entre Executivo e Legislativo no processo decisório
	Rede fora do governo	Utilização de redes mais ligadas diretamente aos comunitários (terceiro setor).	Utilização de redes que pudessem oferecer apoio legal à formulação da proposta (judiciário).	No Legislativo, as redes fora do governo buscam favorecerem o apoio de diálogo com os comunitários. Já no Executivo, buscam alternativas de acordos informais legalmente aceitos.
	Ativação política	Não há utilização da estratégia. Cargo não permite tomada de decisões.	Movimentação importante para alcançar uma proposta política tecnicamente viável.	A estrutura do Poder Executivo permite a tomada de decisão por cargos de médio escalão, no Legislativo apenas políticos são tomadores de decisão.
Envolvendo engajamento cívico		Organização dos beneficiários da política e aliados para exercer pressão popular.	Atividades de aprendizagem, com o propósito de qualificação da participação.	Utilização da estratégia para finalidades diferentes. No Legislativo, para exercer pressão em favor da política. No Executivo para qualificar a participação na elaboração da política.

Planejamento estratégico	Planejamento do processo	Ambas as empreendedoras planejaram construções a partir do reconhecimento das demandas das comunidades e carregaram propostas de soluções pelas posições estratégicas que ocuparam.	Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, a partir do reconhecimento da demanda, em diversas janelas de oportunidade reconhecidas.	
	Uso estratégico de símbolos	Ambas as empreendedoras utilizaram como estratégia o fortalecimento da identidade tradicional e a utilização dessa identidade como forma de mobilização, envolvimento e retorno financeiro para as comunidades, foco desenvolvimento ecoturístico.	Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, com fortalecimento da identidade tradicional e enfatizando desenvolvimento econômico das comunidades.	
	Tomada de riscos	Ambas as empreendedoras sabiam dos riscos de sua atuação e sofreram consequências pela tomada de risco.	Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, sofrendo consequências pelos riscos da atuação.	
	Foco na questão central	Ambas as empreendedoras cooperaram com grupos de interesse distintos, mantendo a parte da política mais importante para atingir o objetivo.	Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, negociando para chegar ao objetivo principal.	
	Táticas de “salame”	Ambas as empreendedoras acreditaram na promoção de pequenas mudanças políticas como plataforma para novas mudanças ao longo do tempo.	Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, baseando mudanças de forma incremental.	
	Cobertura da mídia	Estratégia utilizada após aprovação da política, apenas como forma de registro do processo.	Utilização da estratégia não foi identificada.	Os dois casos tratam da atuação no setor público, de acordo com a literatura, a estratégia tem utilização mais ampla no terceiro setor ou setor privado.
	Disseminação de informações estratégicas	Ambas as empreendedoras disseminaram informações estratégicas entre os beneficiários da política e os tomadores de decisão, trabalhando como conectoras de rede.	Estratégia utilizada da mesma forma para os dois casos, ao conectar atores do processo político, de maneira indireta.	

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto às estratégias usadas para formação de times, apenas a ativação política não foi utilizada pela empreendedora locada no Poder Legislativo, pois o cargo não permite tomada de decisões, diferente da empreendedora locada no Poder Executivo, que mesmo também em cargo de médio escalão, detém de poder decisório.

As demais estratégias de formação de times foram todas rastreadas. Estimular beneficiários potenciais e formação de redes no governo foram estratégias utilizadas de maneira similar. A liderança de equipe foi utilizada no Poder Legislativo quando identificada a janela de oportunidade para a política, no Poder Executivo, a utilização da estratégia que criou a janela.

A formação de parcerias interorganizacionais e intersetoriais se mostrou favorecida no Poder Executivo, enquanto no Poder Legislativo foi utilizada a rede já formada quando a empreendedora estava locada no Executivo. No Legislativo, as redes fora do governo priorizaram a ligação com terceiro setor para apoiar o diálogo com comunitários, enquanto no Executivo foram priorizadas relações que pudessem dar embasamento legal à proposta. Enquanto no Poder Legislativo o envolvimento de engajamento cívico busca organização para exercer pressão popular, no Poder Executivo a ação busca qualificar a participação na elaboração da política.

Quanto às estratégias usadas para planejamento estratégico, não há utilização da estratégia cobertura da mídia no Poder Executivo. Embora tenha sido apresentada no Poder Legislativo, foi utilizada apenas como registro do processo, não como forma de promoção da política para aprovação. Isso se deve ao fato de ser uma estratégia mais utilizada por empreendedores locados no setor privado ou terceiro setor, segundo Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019). Todas as demais estratégias de planejamento estratégico foram rastreadas e utilizadas de maneira similar nos dois casos. Portanto, não foram encontradas diferenças na utilização de estratégias de planejamento estratégico por empreendedores de políticas públicas locados nos Poderes Legislativo e Executivo.

5.3.3. Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação da Política

Apesar de Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019), refutarem a teoria de Kingdon (1995) de que a atuação do empreendedor de políticas públicas se concentra na fase de definição da agenda, determinando que os empreendedores promovem a solução de sua preferência por todas as fases do processo político, formulando-a, implementando-a, e até certo ponto, avaliando-a, os relatos presentes nos dois casos chamaram a atenção para a análise de que, a depender do nível de atuação do empreendedor e contexto político, também não há atuação nas fases de implantação e avaliação da política. Em caso de empreendedores de médio escalão, no Poder Executivo, pode não haver atuação na implementação e avaliação, pois estes são “apagados” nestas etapas.

Portanto, nos casos estudados, o foco na análise de estratégias das fases definição da agenda e formulação da política, com o objetivo de conseguir profundidade nas análises de estratégias relatadas, desconsiderando as fases de tomada de decisão, implementação e avaliação, não causa prejuízo para a análise ou viés na derivação da proposição.

A seguir, é apresentada árvore de codificação final (Figura 19), que retifica os códigos utilizados para desenvolvimento das análises apresentados na Figura 8. A alteração foi necessária, pois os códigos relativos às fases de tomada de decisão, implementação e avaliação da política não foram utilizados, devido ao histórico de descontinuidade da atuação das empreendedoras nessas fases, sendo, portanto, alterados pelo código 1.3. Descontinuidade.

Figura 19 – Árvore de codificação final

1. Estratégias empregadas

1.1. Definição da agenda

1.1.1. Enquadramento do problema

1.1.2. Busca de solução

1.1.3. Compra de locais

1.2. Formulação da política

1.2.1. Formação de times

1.2.1.1. Liderança de equipe

1.2.1.2. Estimular beneficiários

1.2.1.3. Parcerias interorganizacionais

1.2.1.4. Rede no governo

1.2.1.5. Rede fora do governo

1.2.1.6. Ativação política

1.2.1.7. Envolvendo engajamento

1.2.2. Planejamento estratégico

1.2.2.1. Planejamento do processo

1.2.2.2. Uso de símbolos

1.2.2.3. Tomada de riscos

1.2.2.4. Foco e limites

1.2.2.5. Táticas de salame

1.2.2.6. Cobertura da mídia

1.2.2.7. Informações estratégicas

1.3. Descontinuidade

2. Contexto

2.1. Problemas

2.1.1. Urgência do problema

2.1.2. Indicador social

2.1.3. Carregamento

2.1.4. Evento de foco

2.1.5. Feedback de política

2.2. Soluções

2.2.1. Inovação radical

2.2.2. Viabilidade técnica

2.2.3. Transbordamento

2.2.4. Debate moral

2.3. Política

2.3.1. Poder posicional

2.3.2. Fragmentação do sistema

2.3.3. Ambiguidade sistêmica

2.3.4. Apoio político

2.3.5. Risco político

2.3.6. Rotatividade de pessoal

2.3.7. Campanha de grupos

2.3.8. Arranjo constitucional

2.3.9. Humor nacional

2.3.10. Ciclo eleitoral

Fonte: Elaborado pela autora base em Frish-Aviram, Cohen e Beeri (2019) e Frisch-Aviram, Beeri e Cohen (2020)

5.3.4. Componentes contextuais

Almeida e Gomes (2018) entendem que, o foco do modelo de múltiplos fluxos (Figura 2) nos recursos que os atores possuem em seus contextos político-institucionais, explica a diferença na forma de influência no processo. A Tabela 9 apresenta a comparação dos componentes contextuais de cada caso analisado, para explicar a forma de utilização das estratégias empregadas na definição da agenda e formulação da política por empreendedores de políticas públicas locados no Poder Legislativo e Poder Executivo.

Tabela 9 – Componentes contextuais dos fluxos de política

Fluxos	Componentes	Definição	Caso Poder Legislativo	Caso Poder Executivo
Fluxo de problemas	Urgência do problema	O problema é urgente e precisa de atenção imediata	A urgência da questão estava em antecipar o problema: [...] nós precisamos criar uma política pública. <u>A gente não pode ser reativo nesse território que isso aqui é Mata Atlântica</u> , está dentro de São Paulo, tem terra indígena, tem rio limpo, tem a agricultura. E o que a prefeitura faz? Nada. (Assessora CMSP).	A urgência se dava na situação problemática já estabelecida: Então a gente viu casas que tinham sofrido enchente, casas que estavam em áreas de risco e situações que não eram só relacionadas àquele evento extremo, mas que tinham a ver com a <u>precariedade geral do bairro</u> (Gestora PESM/NP).
	Indicador social	Há uma indicação de que o problema preocupa muitos cidadãos e é altamente visível	Diversos problemas sociais identificados: Porque tem <u>questões de direitos humanos, tem questões de saúde seríssimas, tem questões de educação, tem questões de meio ambiente, desenvolvimento, trabalho, social</u> , enfim (Assessora CMSP).	Diversos problemas sociais identificados: Então, eles <u>não tinham luz elétrica, não tinha uma estrada trafegável inteira, não tinha nem aqueles trechos semi asfaltados, que no sistema de saúde era bem precário e não tinha um posto de saúde funcionando direto</u> , [...] (Gestora PESM/NP).
	Carregamento de problema	A capacidade das instituições para lidar com os problemas; se os formuladores de políticas estão lidando com muitos problemas, novos problemas são menos capazes de abrir caminho	Dificuldade de atenção de ter atenção de atores: Parece que o prefeito de São Bernardo não queria entender, porque todas as prefeituras são consultadas, mas elas são consultadas assim: publica no Diário Oficial, manda para você. <u>Às vezes o cara nem deu bola</u> , [...] (Assessora CMSP).	Dificuldade de inserir a questão na gestão anterior: “Mas <u>a gente tem tantos outros problemas, tantas questões</u> , olha você é coordenadora de uso público, toda quebrada, não funciona hospedaria, não tem toda a estrutura aqui, então ali não.” E eu fiquei chocada, mas tive que engolir (Gestora PESM/NP).
	Evento de foco	Eventos repentinos que se ligam a problemas específicos, proporcionando um ímpeto poderoso para a mudança	Processo de revisão do Plano Diretor: E aí, quando chegou na <u>época da discussão do Plano Diretor</u> [...] (Assessora CMSP).	Desabamentos devido a fortes chuvas: [...] ‘pra’ avaliar a condição das famílias e ação diante desse <u>evento extremo que tinha acontecido</u> , [...] (Gestora PESM/NP).
	Feedback da política	Um problema criado pela política anterior	Permissão de expansão urbana e sobreposição com Unidade de Conservação: Porque o Jaraguá, para mim, é um contexto muito mais triste, muito mais sofrido. E como são fortes, como é forte a cultura indígena, porque tinha só a baía minúscula, <u>super ensanduichado por todo lado e água</u> . Era uma situação péssima, ainda naquela maior temperatura em qualquer cidade. E aí agora tem outras APP que <u>são bem nesse território que se sobrepõe ao parque</u> (Assessora CMSP).	Sobreposição com Unidade de Conservação e expansão urbana irregular: Essa situação produziu conflitos sociais relacionados à conservação da biodiversidade, seja pela <u>decisão de transformar territórios ocupados por grupos sociais em áreas especialmente protegidas</u> [...], seja pelo <u>avanço da ocupação humana</u> sobre áreas consideradas prioritárias para a proteção da biodiversidade (proteção de biomas e/ou espécies de flora e fauna) (SIMÕES, 2015, p. 52).

Fluxo das soluções	Inovação radical	A política proposta é extremamente inovadora	A inovação não foi radical, proposta já havia sido incorporada em política de escala local: No Plano Diretor, desde 2002, não tinha nada disso, de terra indígena. Mas <u>a gente colocou no plano regional</u> que era diferente (Assessora CMSP).	A inovação foi radical, proposta de arranjo local, incorporado em política estadual: Foi um <u>arranjo do núcleo Picinguaba, por sinal específico</u> , constando no plano de Manejo do Parque Estadual Serra do Mar (Gestora PESM/NP).
	Viabilidade técnica	Nova solução técnica disponível; as políticas devem ser implementáveis para serem escolhidas, o que requer compatibilidade com estruturas institucionais existentes	Proposta de incluir em instrumento existente era mais viável que propor um novo instrumento: Então <u>a gente colocou como parte do sistema de áreas verdes</u> as terras indígenas homologadas, declaradas e em processo de [homologação], desde que aprovadas (Assessora CMSP).	Localização de instrumento a ser formulado, que seria juridicamente viável: [...] o procurador <u>localizou um subsídio jurídico significativo para balizar a formulação do instrumento</u> que se fazia necessário (SIMÕES, 2010, p. 196).
	Efeito de transbordamento	Respingos de reformas em setores de políticas cognatas ou em outros governos	Programa da Cultura impulsionou olhar para inserir questão no planejamento urbano: <u>Tem um programa Aldeias, que é um programa da secretaria da Prefeitura e da Secretaria de Cultura</u> e que também é importantíssimo e tem um projeto de lei que é o Projeto de Lei 181 [...] (Assessora CMSP).	Política ambiental impediu planejamento de infraestrutura e gerou pressão popular: E é isso que <u>não veio junto com isso o resto das políticas públicas</u> de controle e de planejamento também. Então, considerando esse exemplo, isso <u>veio à tona no comitê</u> (Gestora PESM/NP).
	Debate moral	A política proposta é contestada em termos de ética ou valores	Falta de acesso à direitos básicos ocasionada pela situação de exclusão social: Porque <u>tem questões de direitos humanos</u> , tem questões de saúde seríssimas, tem questões de educação, tem questões de meio ambiente, desenvolvimento, trabalho [...] (Assessora CMSP).	Situação de exclusão social causada pela política ambiental: Eles têm que ter acesso a isso, não podem ficar aqui <u>presos numa situação de exclusão social</u> em que eles estão, isso é absolutamente inviável (Gestora PESM/NP).
Fluxo da política	Poder posicional	Localização no ambiente de formulação de políticas	Assessoria parlamentar do vereador relator do Plano Diretor: Porque eu era assessora de [Vereador CMSP]. [...] <u>eu levei isso para dentro do gabinete</u> desde o primeiro momento de conversar com o relator, que era [Vereador CMSP], [...] (Assessora CMSP).	Gestora da Unidade de Conservação que sobrepõe os territórios: Então, <u>quando me tornei gestora, eu priorizei</u> isso: a viabilização de algum caminho jurídico que pudesse garantir a permanência dessas pessoas no território, [...] (Gestora PESM/NP).
	Fragmen- tação do sistema político	Um sistema político é fragmentado se for composto por mais de dois partidos, nenhum dos quais vem perto de obter maioria absoluta na assembleia representativa	Em 2012, as 56 cadeiras na Câmara de Vereadores de São Paulo, foram divididas entre 15 partidos. O partido que mais elegeu vereadores preencheu 11 cadeiras, obtendo menos de 20% do total, não representando maioria absoluta na Câmara.	Em 2002, as 10 cadeiras na Câmara de Vereadores de Ubatuba, foram divididas entre 7 partidos. Os 3 partidos que mais elegeram vereadores preencheram 2 cadeiras cada, obtendo 20% do total, não representando maioria absoluta na Câmara.

Ambiguidade sistêmica na política fazendo o ambiente	Processos de formulação de políticas opacos e mal definidos	A morosidade no processo de demarcação de Terras Indígenas, de competência do governo Federal, levou a buscar alternativas de proteção dos territórios na política municipal: <u>Não é competência do município não. Mas vamos porque a gente pode</u> (Assessora CMSP).	A consequência da formulação da política de proteção ambiental estadual, sem considerar o contexto local, impedia a prefeitura de instalar infraestrutura básica nas comunidades: <u>A infraestrutura que a prefeitura poderia instalar era proibida a instalação</u> (Gestora PESM/NP).
Apoio político	Empreendedor de políticas públicas tem apoio de políticos ou burocratas de alto escalão	Apoio de político viabilizou a busca por alternativas: <u>[...] foi o coelho que o [Vereador CMSP] tirou da cartola: “Vamos botar no sistema”</u> (Assessora CMSP).	Apoio de burocratas de alto escalão valida busca por alternativas: Porque “ <u>agora vieram todos os meus chefes aqui, veio todo o escopo da prefeitura e todo o staff está aqui, né?</u> ” (Gestora PESM/NP).
Risco político	Assumir riscos no ambiente político	Assessora sabia do risco de sugerir inovações no governo: <u>Se você foi importante no governo passado, então a gente não quer conversa contigo</u> (Assessora CMSP)	Gestora foi questionada por suas ações de empreendedorismo: <u>Sofri muitos questionamentos</u> , mas eu consegui viabilizar (Gestora PESM/NP).
Rotatividade de pessoal	Rotatividade de políticos ou burocratas de alto escalão	Rotatividade de políticos e seus cargos de confiança: <u>2016, que foi a única ou última canetada do ministro [...]</u> (Assessora CMSP).	Rotatividade de gestores em cargos de confiança: Isso tanto se deu com as <u>alternâncias de gestores</u> (Gestora PESM/NP).
Campanha de grupo de interesse	Qualquer associação de indivíduos ou organizações, geralmente organizados formalmente, que - com base em uma ou mais preocupações compartilhadas - tentam influenciar as políticas públicas	Participação de indígenas e organizações de direito a cidade pressionaram politicamente: <u>Os direitos à cidade e os Guarani também foram atrás e foram para cima</u> com toda a dificuldade, o chefe de gabinete foi conversar com o que eles conseguiram e para que revertere, para que a cidade não sancionasse essa mudança de plano para a zona mista (Assessora CMSP).	Participação da comunidade e organizações de direitos humanos pressionando politicamente: A sala estava repleta de autoridades e <u>a comunidade, em peso, reivindicando acesso à infraestrutura</u> de uma forma muito forte. Respaldo de <u>diversas entidades ligadas à questão dos direitos humanos e com uma pressão forte</u> junto a prefeitura e o Estado (Gestora PESM/NP).
Arranjo constitucional	As formas em que o poder do governo é limitado e alocado, como o sistema de governo é configurar e operar	Na revisão do plano diretor se caracteriza o desenho institucional de ratificação, através da obrigatoriedade das audiências públicas.	Os desenhos institucionais de partilha do poder com representação mista de atores estatais e da sociedade civil, são constituídos pelo Estado.

		Foram levadas nessas audiências públicas que tiveram. A gente foi sempre destacando a importância da luta pelo território e o reconhecimento no Plano Diretor. Então, essa foi, acho que uma das lutas mais fortes na questão indígena que teve dos Guarani aqui no município. (Liderança indígena).	E aí eles começaram a ter voz a poder falar numa câmara técnica com demais autoridades, sem medo e receio do que ‘tava’ falando, porque nas câmaras técnicas eles representavam o segmento que estava na discussão, então ali ele se empoderaram um pouco mais eles começaram a ter voz (Vereador CMU e liderança caiçara).
Humor nacional	A ideia de que muitos indivíduos em um país tendem a pensar em linhas semelhantes	Propostas semelhantes identificadas em audiências públicas: Mas eu falava: “gente do céu é legal, mas é outra coisa que fala a mesma coisa” (Assessora CMSP).	Propostas semelhantes identificadas em outras Unidades de Conservação: Existe com as regras parecidas em outras parques (Gestora PESM/NP).
Ciclo eleitoral	O ano antes ou depois das eleições	Processo da política de 2012 a 2016 Eleições municipais em 2012 e 2016	Processo da política de 2002 a 2006 Eleições estaduais 2002 e 2006

Fonte: Elaborado pela autora

Segundo a literatura, importa se a política é uma ação do Poder Legislativo ou Executivo, tendo em vista que uma ação legislativa envolve mais obstáculos distintos do que uma ação administrativa (MELE e ONGARO, 2014). Kingdon (1984) explica que em ambientes de instabilidade política, em que as janelas de oportunidade para a política são frequentes, porém estreitas, os empreendedores de políticas públicas precisam conhecer a demanda previamente, bem como uma proposta de solução possível. A capacidade de reformulação da questão, mantendo uma rede de apoio ativa e encaminhando a dinâmica do processo é o que determina o sucesso da ação (MELE e ONGARO, 2014).

No caso do Poder Legislativo, a demanda das comunidades, que já era conhecida pela empreendedora por atuações anteriores no território, aguardava condição favorável para ganhar atenção. A janela de oportunidade para inserção da demanda na agenda foi identificada pela empreendedora ao deter de poder posicional e apoio político para influenciar no fluxo da política, durante um evento de foco, que possibilitou a formulação de uma proposta tecnicamente viável. Entende-se que, neste caso, a identificação da janela de oportunidade para a política incentivou a utilização de estratégias de empreendedorismo em políticas públicas. Também foi identificada maior expressividade nos componentes relacionados aos fluxos das soluções e da política do que componentes relacionados ao fluxo de problemas.

No caso do Poder Executivo, a partir de um evento de foco, reconheceu-se um indicador social da urgência do problema ocasionado pelo *feedback* negativo da política anterior. Há evidências de que, ao deter de poder posicional e apoio político suficientes, estratégias foram empregadas de forma a encontrar uma proposta inovadora e tecnicamente viável para a demanda identificada. Entende-se que, neste caso, o emprego de estratégias de empreendedorismo em políticas públicas produziu a janela de oportunidade para a política. Também foi identificada expressividade nos componentes relacionados aos fluxos de problemas, das soluções e da política.

5.4. Conclusão: Influência do locus de atuação nas estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas³¹

Nas teorizações sobre mudanças políticas, a literatura (Mintrom e Norman, 2009; Frisch-Aviram, Beeri e Cohen, 2020) informa que existem diferenças nas estratégias utilizadas pelos empreendedores de políticas públicas em diferentes contextos. Ao direcionar as análises para a comparação entre estratégias empregadas por empreendedores de políticas públicas locados no Poder Legislativo e Poder Executivo, entendeu-se que o locus de atuação não determina a escolha das estratégias utilizadas, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da utilização da maioria das estratégias em ambos os casos. Porém, foi possível diagnosticar que o locus de atuação determina formas diferentes de uso de algumas estratégias por empreendedores de políticas públicas.

Com base nas análises resumidas na Tabela 7, sobre o processo de definição da agenda por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo, a Tabela 10 diferencia o processo de definição da agenda por empreendedores de políticas públicas por locus de atuação.

Tabela 10 – Diferenciação do processo de definição da agenda por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo

	Poder Legislativo	Poder Executivo
Diferenças	Solução deve ser definida de forma compatível com a competência da esfera de poder de atuação (influência do federalismo).	Solução defendida dentro da arena política de atuação (nível local) pode extrapolar esfera de poder e ser incorporada na política de instâncias superiores.
Semelhanças	Encontrar brechas na política existente para enquadrar a demanda dos beneficiários. Busca de soluções possíveis que se dividem em partes que pertencem a uma composição maior.	

Fonte: Elaborado pela autora

Com base nas análises resumidas na tabela 8, que analisa o processo de formulação da política por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo, a Tabela 11 diferencia o processo de formulação da política por empreendedores de políticas públicas por locus de atuação.

³¹ Esta seção busca respostas para a questão de pesquisa (QP): “Como diferentes locus de atuação influenciam nas estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas?”.

Tabela 11 – Diferenciação do processo de formulação da política por empreendedores de políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo

	Poder Legislativo	Poder Executivo
Diferenças	Empreendedor de médio escalão não detém de poder decisório para ativação política.	Empreendedor de médio escalão detém de poder decisório para ativação política.
	Liderança de equipe utilizada quando identificada a janela de oportunidade para a política.	Liderança de equipe utilizada de maneira a criar a janela de oportunidade para a política.
	Utilização de parcerias interorganizacionais e intersetoriais formadas em outros contextos	Favorece a criação de parcerias interorganizacionais e intersetoriais
	Prioridade de ligação com terceiro setor para apoiar o diálogo com comunitários.	Prioridade de relações que deem embasamento legal à proposta.
	Organiza engajamento cívico para exercer pressão popular	Envolvimento de engajamento cívico busca qualificar a participação na elaboração da política.
Semelhanças	Benefícios da política são defendidos em favor dos beneficiários principais e da população em geral.	
	Redes no governo com relações de troca entre Poderes Executivo e Legislativo são importantes no processo decisório.	
	O processo é planejado a partir do reconhecimento da demanda, aproveitando todas as janelas de oportunidade identificadas, ao longo do tempo.	
	Fortalecimento da identidade de grupo dos beneficiários da política e utilização dessa identidade como forma de mobilização social.	
	Há risco de descontinuação da atuação no cargo em prol da ideia política.	
	Negociações feitas com grupos de interesse distintos para manter a parte mais importante da política.	
	Há crença no poder de mudanças incrementais, ao longo do tempo.	
	Não há utilização de cobertura da mídia como forma de promoção da política para aprovação.	
	Atuação do empreendedor como conector de rede dentro e fora do governo.	

Fonte: Elaborado pela autora

Frisch-Aviram, Cohen e Beeri (2019) não encontraram “diferenças significativas entre as formas como os políticos e os burocratas usavam a maioria das estratégias” e supõem, de acordo com o modelo político-burocrático (ALLISON, 1969), que este achado se deva ao compartilhamento de comportamentos e motivações semelhantes, devido ao seu nível sênior.

Contudo, as diferenças diagnosticadas na forma de uso de algumas estratégias por empreendedores de políticas públicas locados nos Poderes Legislativo e Executivo, chamou a atenção para a análise dos componentes contextuais relacionados as estratégias de empreendedorismo em políticas públicas (Tabela 9) e para a sugestão de Frisch-Aviram, Cohen e Beeri (2019) de analisar questões associadas ao fenômeno das janelas de oportunidade para mudança política.

Kingdon (1995) analisa a influência que os empreendedores são capazes de exercer no processo de definição da agenda, dependendo dos recursos possuídos, conforme a posição que ocupam no sistema político-institucional. Esse modelo entende que a capacidade de influência

é determinada pelas características que constituem o ambiente institucional. Para Kingdon (1984), indivíduos que são influentes na definição da agenda governamental – grupo de atores “visíveis”, geralmente políticos –, atuam de maneira diferente daqueles que são influentes apenas na definição de alternativas – grupo de atores “invisíveis”, geralmente especialistas, acadêmicos e burocratas.

Os componentes contextuais analisados para cada caso (Tabela 9) sugerem que empreendedores de políticas públicas de médio escalão locados no Poder Legislativo empregam estratégias para aproveitar janelas de oportunidade de mudança política identificadas, ao passo que empreendedores de políticas públicas de médio escalão locados no Poder Executivo detêm de poder posicional suficiente para empregar estratégias para criar janelas de oportunidade para mudanças políticas, ou seja, influenciar na definição da agenda.

Desta forma, propõe-se que burocratas de médio escalão locados no Poder Legislativo não detêm de poder posicional para adotar estratégias que exigem competências para tomada de decisões, sendo influentes apenas na definição de alternativas, e, portanto, agindo como atores “invisíveis”. Assim, é sugerida a seguinte proposição:

P1: Burocratas de médio escalão locados no Poder Legislativo aplicam estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “invisíveis”.

Por outro lado, burocratas do mesmo escalão no Poder executivo detêm de poder posicional para influenciar na definição da agenda política, portanto, agem como atores visíveis. É assim sugerida a seguinte proposição:

P2: Burocratas de médio escalão locados no Poder Executivo aplicam estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “visíveis”.

Tal proposição sugere que fatores contextuais do Poder Executivo posiciona burocratas de médio escalão no grupo que Kingdon (1984) havia direcionado a políticos e não a burocratas. Neste caso, importa mais que empreendedores locados no Poder Legislativo – ambiente com maior instabilidade política –, foquem nas estratégias de formação de times para formulação da política, mantendo a rede de apoio fortalecida para encaminhamento da ação. Enquanto, empreendedores locados no Poder Executivo direcionam as estratégias para definição da agenda e definição de alternativas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O olhar para a teoria de empreendedorismo em políticas públicas identificou a necessidade de compreender como diferentes lócus de atuação influenciam nas estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas. As estratégias rastreadas por Frisch-Aviram, Cohen e Beeri (2019) relacionadas aos componentes contextuais estudados por Frisch-Aviram, Beeri e Cohen (2020), deram base para tal exploração, comparando inovações políticas propostas para objetivos parecidos, porém com empreendedores de políticas públicas atuando em contextos institucionais diferentes, Poder Legislativo e Poder Executivo.

A atuação de empreendedorismo em políticas públicas no Poder Legislativo, possibilitou o estudo da inclusão das Terras Indígenas no Plano Diretor de São Paulo (SP). Neste caso, as estratégias foram empregadas por assessora parlamentar, principalmente, na fase de formulação da política, quando, em posição política favorável durante o processo de revisão do Plano Diretor, a assessora identificou uma janela de oportunidade de inserir a demanda por reconhecimento e proteção do território da expansão urbana, já conhecida de outras atuações no território com os povos indígenas.

No caso de empreendedorismo em políticas públicas no Poder Executivo, foi possível estudar a elaboração de um arranjo de governança colaborativa, regrado pelo Plano de Uso Tradicional no Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba em Ubatuba (SP). Neste caso, a gestora do núcleo, ao tomar conhecimento das demandas das comunidades tradicionais residentes do PESM/NP, empregou estratégias que possibilitaram a criação da janela de oportunidade para a formulação de acordos que pudessem viabilizar a permanência das comunidades em seus territórios sobrepostos pela Unidade de Conservação.

Os dois casos caracterizam um problema de política onde são divididos dois grandes grupos como sujeitos de direitos e afetados pela política existente: os povos e comunidades tradicionais e a natureza. Os povos e comunidades tradicionais não têm seu direito ao território e uso dos recursos naturais respeitado pela política atual, que não dispõe de instrumentos para compatibilizar a presença humana nas Unidades de Conservação (SIMÕES, 2015). Por outro lado, a natureza continua sofrendo com a pressão da especulação imobiliária e com as atividades predatórias dos centros urbanos circundantes (PACHECO, 2008), a despeito da presença das comunidades que nela vivem.

Para cada caso, foram analisadas as estratégias identificadas em uma entrevista narrativa com o empreendedor em políticas públicas identificado, que narrou o processo de definição da agenda até a formulação da política e indicou nomes de atores envolvidos no processo e

documentos que corroborassem a narrativa. Também foram analisadas, para cada caso, três entrevistas com roteiro semiestruturado com outros atores envolvidos com a política estudada, onde as perguntas foram conduzidas de forma a validar a atuação do suposto empreendedor em políticas públicas. A pesquisa totalizou a análise de oito entrevistas, que foram trianguladas com documentos como ofícios, relatórios, projetos de leis, leis, reportagens e afins, indicados pelos entrevistados, a fim de validar os históricos apurados.

Dentro do ciclo da política pública, decidiu-se por manter o foco de análise nas estratégias empregadas nas etapas de definição da agenda e formulação de políticas, para conseguir profundidade nas análises. O resultado das análises sugere que a escolha por não analisar as etapas de tomada de decisão, implementação e avaliação, não causou viés nos resultados da pesquisa, tendo em vista que, se por um lado não compete aos funcionários do Poder Legislativo atuação nestas etapas, por outro, a atuação de funcionários de médio escalão no Poder Executivo tende a ser descontinuada nestas etapas.

Entende-se que as diferenças diagnosticadas na forma de uso de algumas estratégias por empreendedores de políticas públicas locados nos Poderes Legislativo e Executivo, deva-se ao fato de serem burocratas de médio escalão, atores intermediários entre cargos de alto escalão e burocratas a nível de rua, que tem cargos de assessoria ou gestão, propondo que empreendedores de médio escalão locados no Poder Legislativo aplicam estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “invisíveis”, enquanto burocratas de médio escalão locados no Poder Executivo aplicam estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “visíveis”.

A contribuição prática da pesquisa traz o potencial para utilização dos instrumentos de política analisados, em cada caso, na prática de gestão de territórios sobrepostos, pois, a partir da seção de caracterização de casos, aborda-se a definição do problema de política e alternativas de solução delineadas a partir dos casos estudados. Reconhecer os territórios tradicionais como áreas prioritárias para conservação ambiental é importante para a proteção dos remanescentes de ambientes naturais, também é importante para as comunidades tradicionais garantirem a proteção do território e seu entorno contra a expansão da malha urbana, da especulação imobiliária e demais riscos e ameaças ao território, porém, é necessária a viabilização de instrumentos que viabilizem a permanência das comunidades e a manutenção e suas práticas culturais ancestrais, que são compatíveis com a conservação ambiental.

A seguir, são pontuadas as contribuições que a pesquisa trouxe para a teoria de empreendedorismo em políticas públicas e para a prática da gestão de territórios sobrepostos, elencando as limitações metodológicas encaradas e trazendo sugestões para pesquisas futuras.

6.1. Contribuições para a teoria

A teoria de Kingdon (1984) argumenta a existência de conexão entre o contexto da política e o comportamento do empreendedor em políticas públicas (FRISCH-AVIRAM, BEERI e COHEN, 2020). As descobertas do estudo de Frisch-Aviram, Beerli e Cohen (2020) confirmam tal argumento e adicionam a classificação dos componentes dos três fluxos de Kingdon como ferramenta analítica para trabalhos empíricos comparativos que visem compreender o contexto e as estratégias de empreendedorismo em políticas públicas, como proposto por Cairney (2017), Mintrom e Norman (2009) e Zahariadis (2008).

Apesar de Frisch-Aviram, Cohen e Beerli (2019), usando o modelo proposto em sua pesquisa, não terem encontrado diferenças significativas entre a forma de uso da maioria das estratégias por políticos e os burocratas de alto escalão, na presente pesquisa, supõe-se, com base na análise dos componentes contextuais relacionados as estratégias de empreendedorismo em políticas públicas, que as diferenças diagnosticadas na forma de uso de algumas estratégias por empreendedores de políticas públicas locados nos Poderes Legislativo e Executivo se deva ao fato de os empreendedores analisados serem burocratas de médio escalão.

No caso de burocratas de médio escalão locados no Poder Legislativo propõe-se que há aplicação de estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “invisíveis”, devido ao seu poder posicional que não permite estratégias de ativação política, enquanto no caso de burocratas de médio escalão locados no Poder Executivo propõe-se que há aplicação estratégias de empreendedorismo em políticas públicas como atores “visíveis”, influenciando na definição de agenda e formulação da política, devido ao seu poder posicional que permite estratégias de ativação política e tomada de decisão.

Devido ao teor exploratório da pesquisa, que buscou entender como diferentes lócus de atuação influenciam nas estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas, ainda não se sabe o porquê – relação causal –, empreendedores com nível hierárquico compatível são levados pelas instituições a utilizar estratégias de empreendedorismo em políticas públicas de formas diferentes.

A contribuição teórica da pesquisa evidencia que o lócus de atuação importa para a atuação de empreendedores de políticas públicas. Tal contribuição abre caminhos para um campo de observação de lócus de atuação, com propostas sobre como instituições podem encontrar estratégias para minimizar restrições enquanto oferecem recursos capazes de motivar os servidores a empreenderem no setor público, propondo políticas públicas inovadoras que contemplem demandas invisibilizadas.

6.2. Contribuições para a prática

Esta pesquisa buscou compreender como comunidades tradicionais podem influenciar políticas públicas. Evidências indicam que empreendedores de políticas públicas tem sido as melhores alavancas de política disponíveis, pois aliados às comunidades tradicionais, têm recursos políticos para disseminar de ideias inovadoras. As soluções podem ser pragmaticamente posicionadas e promovidas em relação a prioridades de políticas governamentais a partir das estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas (FRISCH-AVIRAM, COHEN e BEERI, 2019). Assim, as soluções propostas podem ser sintetizadas em uma mensagem clara e persuasiva ao ser feito uso do conceito de política baseada em evidências e dos 7 componentes básicos para política com base em evidência (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2020).

Conforme diagnóstico dos casos apresentados, os pontos de entrada lógicos onde as intervenções podem ser feitas para melhorar o problema, são os conselhos de políticas, onde as comunidades têm direito a cadeira para opinar na tomada de decisões. Após o planejamento, o empreendedor em políticas públicas, ligado aos conselhos e aos tomadores de decisão, está posicionado para influenciar e implementar a intervenção, junto às lideranças comunitárias.

Proteger os territórios tradicionais do avanço da malha urbana é relevante, tendo em vista a morosidade do processo de demarcação das terras na esfera federal. As intervenções políticas podem se basear nos exemplos analisados e concluir que um bom caminho para resolver esta questão de política é via zoneamentos em diversas escalas. Tal intervenção deve ser feita combinando os níveis local (e.g. Unidades de Conservação), municipal (e.g. planos diretores), estadual (responsabilidade por Unidades de Conservação) e federal (política ambiental que regulamenta Unidades de Conservação e os territórios tradicionais).

As soluções viáveis de curto prazo são a proteção de todos os territórios tradicionais e seu entorno (e.g. Plano Diretor Estratégico de São Paulo). A médio prazo é necessário que se façam censos e cartografias sociais para entender a diversidade das populações de cada local e pesquisas qualitativas para captar ideias de melhorias e transformações da abordagem da política territorial (e.g. Plano de Uso Tradicional do PESM/NP). A longo prazo é necessária a criação de um instrumento de ordenamento territorial, baseado em zoneamentos, que considere a proteção dos territórios tradicionais, seus costumes, cultura e modo de vida, compatibilizando com a conservação ambiental, que possa ser adaptado às diferentes realidades das comunidades, a partir do censo feito anteriormente e do resultado das pesquisas qualitativas nos territórios.

6.3. Limitações metodológicas

Existem limitações na execução desta pesquisa, como a quantidade de casos para comparação, que se deve a limitações de recursos como tempo e orçamento. Dificuldades de acesso a atores e infraestrutura, também são limitações, devido ao estado de pandemia ocasionado pela COVID-19, bem como questões pessoais e de saúde da autora.

6.4. Sugestões de pesquisas futuras

Pesquisas futuras podem ampliar o número de casos a serem estudados, a partir das proposições da presente pesquisa, que podem também ser aplicadas a outros contextos e aprimoradas, para entender se em mais casos observados no Poder Executivo a atuação do empreendedor cria janelas de oportunidade, ao passo que no Poder Legislativo as janelas de oportunidade identificadas são aproveitadas pelos empreendedores.

Há possibilidade de aprimorar a compreensão sobre como os Poderes Legislativo e Executivo criam oportunidades para empreendedores de políticas públicas, ao comparar de que forma são utilizadas as estratégias nos diferentes locais. Compreendendo que as diferenças nas estratégias empregadas pelos empreendedores nos Poderes Legislativo e Executivo se concentram na formação de times, sugere-se o uso do modelo de análise de redes de políticas públicas (Figura 5) em contexto de federalismo e de presidencialismo de coalizão de Goulart e Vieira (2020) para analisar as redes de empreendedores de políticas públicas no contexto brasileiro.

Planos Diretores também vêm se mostrando importantes instrumentos de ordenamento territorial, que, ao considerar os povos e comunidades tradicionais em sua elaboração, tem a possibilidade de inserir indicativos para zoneamentos que protejam as áreas habitadas pelas comunidades e seus entornos (FONTES, 2010; CUSTODIO, 2023). Porém, Villaça (2005) questiona a efetividade do instrumento e de seu planejamento participativo. Desta forma, sugere-se a avaliação da inclusão de territórios tradicionais em planos diretores municipais, de forma a compreender se o instrumento é efetivo na proteção de territórios tradicionais.

Pesquisas futuras também podem inserir lentes interseccionais ao debate, sendo relevante para compreender as diferenças entre os grupos de povos e comunidades tradicionais (e.g. povos indígenas, quilombolas, caiçaras) e a diferença na aplicação da política ambiental nos diferentes biomas (e.g. Amazônia e Mata Atlântica).

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. D. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ACOSTA, A. **O Bem Viver – uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Autonomia literária/Elefante, 2016.
- ADCOCK, R.; BEVIR, M.; STIMSON, S. C. **Modern political science: Anglo-American exchanges since 1880**. Princeton: Princeton Press, 2007.
- ALLISON, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 689–718, 1969.
- ALLISON, G. T. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- ALMEIDA, L. D. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, n. 3, p. 444-455, 2018.
- ARANTES, R. B.; KERCHE, F. Judiciário e Democracia no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 54, p. 27-41, jul 1999.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun 2008.
- BAKIR, ; GUNDUZ, K. A. The importance of policy entrepreneurs in developing countries: A systematic review and future research agenda. **Public Administration Development**, v. 1, n. 24, p. 1-24, 2019.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. University of Chicago Press, Chicago, 1993.
- BERRY, F. S.; WECHSLER, B. State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey. **Public Administration Review**, v. 55, n. 2, p. 159-168, 1995.
- BIRKLAND, T. A. **After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events**. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- BIRKLAND, T. A. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making**. Nova York: Routledge, 2011.
- BOASSON, E. L. Entrepreneurship: A Key Driver of Polycentric Governance? In: JORDAN, A., et al. **Governing Climate Change: Polycentricity in Action?** Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Cap. 7, p. 117-134.
- BONDUKI, N. **PL 181/2016 Institui a Política Municipal de Fortalecimento Ambiental, Cultural e Social de Terras Indígenas**. Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 2016.
- BONDUKI, N.; BELLENZANI, M. L. Por uma política municipal para as Terras Indígenas. **Carta Capital**, 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-uma-politica-municipal-para-as-terras-indigenas/>>. Acesso em: 26 ago 2021.
- BRANDON, K.; REDFORD, K. H.; SANDERSON, E. Parks in Peril-people, politics, and protected areas. **The Nature Conservancy/Island Press**, Washington D.C, 1998. 1-61.
- BRASIL. **Decreto Federal nº 68.172, de 04 de fevereiro de 1971**. Brasília: [s.n.], 1971.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 750, de 10 de Fevereiro de 1993**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993.
- BRASIL. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. **LEI nº 9.985**, Brasília, n. Casa Civil, 18 jul 2000.
- BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000. **Casa Civil**, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 20 mai 2022.

- BRASIL. **LEI Nº 11.428, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2006**. Brasília: Casa Civil, 2006.
- BRASIL. **Decreto nº 6.040/07**. Brasília: Planalto, 2007.
- BRASIL. **DECRETO Nº 6.660, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2008**. Brasília: Casa Civil, 2008.
- BRASIL. **LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012**. Brasília: Casa Civil, 2012.
- BRASIL. **Manual de Redação Oficial da Funai**. Brasília: Funai, 2016.
- BRASIL. Mata Atlântica. **Ministério do Meio Ambiente**, s.d. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/mata-atl%C3%A2ntica_emdesenvolvimento.html>. Acesso em: 16 ago 2021.
- BURT, R. S. The Network Structure Of Social Capital. **Research in Organizational Behavior**, v. 22, p. 345-423, 2000.
- CAIRNEY, P. The Politics of Evidence-Based Policy Making. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, p. 1-9, 2017.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, São Paulo, 1 sem 2006. 25-52.
- CAPELLA, A. C. N. CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUE, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, 2007. p. 87-124.
- CARTER, N. The environment as a policy problem. In: CARTER, N. **The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Cap. 7, p. 173-206.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, P. J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar 1972.
- COHEN, N. Policy Entrepreneurs and the Design of Public Policy: Conceptual framework and the Case of the National Health Insurance Law in Israel. **Journal of Social Research & Policy**, v. 3, n. 1, p. 5-26, 2012.
- COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Índios na Cidade de São Paulo**. São Paulo: CPI-SP, 2005.
- CROW, D. A. Policy Entrepreneurs, Issue Experts, and Water Rights Policy Change in Colorado. **Review of Policy Research**, v. 27, n. 3, p. 299–315, 2010.
- CROWLEY, E. The Politics of Child Support in America. **Cambridge University**, New York, 2003.
- CUSTODIO, J. M. **T30 - Terras Indígenas no Plano Diretor de São Paulo**. Fórum SP 23: Caderno de Resumos. São Paulo: [s.n.]. 2023. p. 55.
- CUSTODIO, J. M.; SIMÕES, E. Extensão da Educação Superior à Pesquisa-Ação: práticas ambientais entre as comunidades tradicionais no Parque Estadual Serra do Mar - Núcleo Picinguaba, Ubatuba (SP). In: MEDEIROS, A.; ROSALEN, M.; VIESBA, E. **Paulo Freire por uma Educação Transformadora**. Diadema: V&V Editora, 2021. p. 119-134.
- DIEGUES, A. C. S. **Conflitos Entre Populações Humanas e Unidades de Conservação e Mata Atlântica**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa Sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras - USP, 1995.
- ELDREDGE, N.; GOULD, J. Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism. In: SCHOPF, T. J. M. **Models in paleobiology**. 1. ed. [S.l.]: Freeman Cooper & Co, 1972. p. 82-115.
- EVANS, B. M. Constructing Economic Policy Advice in an Age of Austerity. In: EVANS, B. M. **The Austerity State**. Toronto: University of Toronto Press, 2017. Cap. 10.
- FABRICIUS, C. et al. Powerless Spectators, Coping Actors, and Adaptive Co-managers: a Synthesis of the Role of Communities in Ecosystem Management. **Ecology and Society**, v. 12, n. 1, jun 2007.

- FALING, et al. Policy entrepreneurship across boundaries: a systematic literature review. **Journal of Public Policy**, Cambridge University Press, v. 39, n. 2, p. 393 - 422, 2018. ISSN <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000053>.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FERREIRA, L. D. C. A questão ambiental e as ciências sociais no Brasil: rumo à interdisciplinaridade. In: _____ **Idéias para uma sociologia da questão ambiental no Brasil**. São Paulo: Ed. Annablume, 2006. p. 55-75.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- FINI, R.; GRIMALDI, R.; MARZOCCHI, G. L. The Determinants of Corporate Entrepreneurial Intention within Small and Newly Established Firms. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 36, n. 2, p. 387–414, 2012.
- FIORI, A.; KIM, S. The Dynamics of Welfare Policy-Making in South Korea: Social Movements as Policy Entrepreneurs. **Asian Social Work and Policy Review**, v. 5, n. 2, p. 61–78, 2011.
- FONTES, M. L. P. **Planos Diretores no Brasil: um estudo de caso**. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.
- FORESTER, J. **Planning in the Face of Power**. Berkeley, LA: University of California Press, 1989.
- FRISCH-AVIRAM, N. F.; COHEN, N.; BEERI, I. Wind(ow) of Change: A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and Strategies. **Policy Studies Journal**, p. 1-33, 2019.
- FRISCH-AVIRAM, N.; BEERI, I.; COHEN, N. Entrepreneurship in the Policy Process: Linking Behavior and Context through a Systematic Review of the Policy Entrepreneurship Literature. **Public Administration Review**, p. 1-10, 2020.
- GOULART, L. N.; VIEIRA, D. M. Construção de um modelo de análise de redes de políticas públicas em contextos de federalismo e de presidencialismo de coalizão. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 91-103, jan/mar 2020.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, 1968.
- HUITEMA, D.; MEIJERINK, S. Realizing water transitions: the role of policy entrepreneurs in water policy change. **Ecology and Society**, v. 15, jun 2010.
- IBGE. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- IBGE. **Censo Demográfico 2022 Identificação étnico-racial da população, por sexo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023.
- INDÍGENAS. Indígenas Guarani, o direito à cidade e o Plano Diretor. **Carta Capital**, 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/indigenas-guarani-o-direito-a-cidade-e-o-plano-diretor-3264/>>. Acesso em: 26 ago 2021.
- INSTITUTO AYRTON SENNA. **Componentes Básicos da Gestão com Base em Evidência**. Insper. São Paulo. 2020.
- ITESP. **Relatório Técnico Científico sobre os Remanescentes da comunidade de Quilombo de Cambury/Ubatuba/SP**. São Paulo. 2002.
- JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: foundations evolutions ongoing research. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the policy process**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. **Journal of Public Policy**, v. 14, n. 2, p. 175–203, 1994.
- JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

- JORDAN, S. R. The Innovation Imperative: An Analysis of the Ethics of the Imperative to Innovate in Public Sector Service Delivery. **Public Management Review**, v. 16, p. 67–89, 2014.
- KING, N. Template analysis. In: SYMON, G.; CASSELL, C. **Qualitative methods and analysis in organizational research: A practical guide**. [S.l.]: Sage Publications Ltd., 1998. p. 118–134.
- KING, N. Doing Template Analysis. In: SYMON, G.; CASSELL, C. **Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges**. Londres: SAGE Publications, Inc, 2012. Cap. 24, p. 426-450.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston, MA: Little, Brown, 1984.
- KINGDON, J. W. Agenda Setting. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy: The Essential Readings**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 105–113.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: Harpers Collins College Publishers, 1995.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care**. 2. ed. New York: Pearson Education Limited, 2013.
- KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. **Public Management**, v. 2, n. 2, p. 135–158, 2000.
- KRENAK, A. Caminhos para a Cultura do Bem Viver, 2020. Disponível em: <http://www.culturadobemviver.org/pdf/Caminhos_para_a_cultura_do_Bem_Viver_Ailton_Krenak.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.
- LADEIRA, M. I. **O Caminhar sob a Luz – O Território Mbya à Beira do Oceano**. Dissertação de Mestrado em Antropologia – Pontifícia Universidade Católica - PUC. São Paulo. 1992.
- LASSWELL, H. D. The Policy Orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford, CA: Stanford University, 1951. p. 3-15.
- LECOURS, A. Lecours, André. (2005), “New institutionalism: issues and questions”. In: LECOURS, A. **New institutionalism: theory and analysis**. Toronto: University of Toronto Press, 2005. p. 363.
- LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517–526, 1979.
- LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.
- LINDBLOM, C. E. **The Intelligence of Democracy: decision Making through Mutual Adjustment**. Londres: Free Press, 1965.
- LINDBLOM, C. E.; COHEN, D. K. **Usable knowledge; social science and social problem solving**. Londres: Yale University Press, 1979.
- LOTTA, G. ; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out/dez 2014.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: organizational factors in political life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, sep 1984.
- MARCHETTI, F. F. **Alternativas de Subsistência da Comunidade Caiçara/Quilombola do Sertão da Fazenda, no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, Ubatuba-SP. Monografia (Graduação)**. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista, 2009.

- MAY, J. V.; WILDAVSKY, A. B. *The Policy Cycle*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1979.
- MEINE, C.; SOULÉ, M.; NOSS, R. E. Mission-Driven Discipline”: the Growth of Conservation Biology. **Conservation Biology**, 2 mar 2006. 631–651.
- MELE, V.; ONGARO, E. Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992–2007. **International Public Management Journal**, v. 17, n. 1, p. 111-142, 2014.
- MINTROM, M.; VERGARI, S. Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. **Policy Studies Journal**, v. 24, n. 3, p. 420–434, 1996.
- MINTROM, M. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. **American Journal of Political Science**, v. 41 n.3, p. 738-770, jul 1997.
- MINTROM, M. **Policy Entrepreneurs and School Choice**. Washington: Georgetown University Press, 2000.
- MINTROM, M. **Policy Entrepreneurs and Dynamic Change**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2019.
- MINTROM, M.; NORMAN, . Policy Entrepreneurship and Policy Change. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 4, p. 649–667, 2009.
- MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, 2001.
- MYERS, N. The biodiversity challenge: Expanded hot-spots analysis. **Environmentalist**, dez 1990. 243–256.
- NELSON, B. **Making an Issue of Child Abuse**. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- NORTH, D. **Structure, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ODERIGO, N. R. O. Convenção para a grafia dos nomes tribais. **Revista de Antropologia**, Buenos Aires, v. 2, n. 2, p. 150-152, mai 1954.
- ONU. **Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques: una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe**. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Santiago do Chile, p. 150. 2021.
- OSPINA, S. M.; ESTEVE, M.; LEE, S. Assessing Qualitative Studies in Public Administration Research. **Public Administration Review**, v. 78, n. 4, p. 593–605, 2017.
- OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. [S.l.]: Princeton University Press, 2005.
- OSTROM, E. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007.
- PACHECO, T. Inequality, Environmental Injustice, and Racism in Brazil: Beyond the Question of Colour. **Development in Practice**, ago 2008. v.18, p.
- PESCH, U. et al. Niche Entrepreneurs in Urban Systems Integration: On the Role of Individuals in Niche Formation. **Environment and Planning**, v. 49, n. 8, p. 1922–1942, 2017.
- PETRIDOU, E.; MINTROM, M. A Research Agenda for the Study of Policy Entrepreneurs. **Policy Studies Journal**, v. 0, n. 0, p. 1-25, 2020.
- POLLITT, C. Structural Change and Public Service Performance: International Lessons. **Public Money & Management**, v. 29, n. 5, p. 285–291, 2009.
- PRALLE, S. The ‘Mouse that Roared’: Agenda Setting in Canadian Pesticides Politics. **Policy Studies Journal**, v. 34, n. 2, p. 171–194, 2006.
- PRIZIBISCZKI, C. ICMBio passa a aceitar permanência de tradicionais em unidades de conservação de proteção integral. **O eco**, 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/icmbio-passa-a-aceitar-permanencia-de-tradicionais-em-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral/?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=whatsapp&utm_source=im>. Acesso em: 25 nov 2021.

- RABE, B. G. *Statehouse and Greenhouse: The Stealth Politics of America Climate Change Policy*. **Brookings Institution Press**, Washington, DC, 2004.
- ROCHEFORT, D. A.; COBB, R. W. **The Politics of Problem Definition**. Lawrence: University of Kansas Press, 1994.
- SABATIER, P. A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129–168, 1988.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. **Theories of the Policy Process**, v. 118, p. 188, 1999.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189–217.
- SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA (AM). Plano Diretor Participativo do Município de São Gabriel da Cachoeira - Lei nº 209, de 21 de novembro de 2006. **Câmara Municipal**, 2006. Disponível em: <<https://www.saogabrieldacachoeira.am.leg.br/leis/lei-organica-municipal/Plano%20Diretor%20PDF.pdf/view>>. Acesso em: 05 mai 2023.
- SÃO PAULO (SP). Lei Municipal nº 13.136, 9 de julho de 2001. **Casa Civil**, 2001. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13136-de-9-de-junho-de-2001>>. Acesso em: 25 mai 2023.
- SÃO PAULO (SP). LEI Nº 13.885 de 25 de Agosto de 2004. **Casa Civil**, 2004. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004>>. Acesso em: 25 mai 2021.
- SÃO PAULO (SP). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Gestão Urbana SP**, 2014. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C3%89GICO.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.
- SÃO PAULO (SP). Arquivos do Zoneamento. **Gestão Urbana SP**, 2016. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Mapa-1-SHP.rar>>. Acesso em: 26 ago 2021.
- SÃO PAULO. DECRETO Nº 10.251, DE 30 DE AGOSTO DE 1977. **ICMBio**, 1977. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1977/dec_10251_1977_criaparqueestadualserramar_sp_altrd_dec_13313_1979_conferir.pdf>.
- SCHNEIDER, A.; INGRAM, J. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **The American Political Science Review**, n. 87, p. 334–347, 1993.
- SCHÖN, D. A.; REIN, J. **Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies**. Nova York: Basic Books, 1994.
- SHARMAN, A.; HOLMES, J. Evidence-Based Policy or Policy-Based Evidence Gathering? Biofuels, the EU and the 10% Target. **Environmental Policy and Governance**, v. 20, n. 5, p. 309–321, 2010.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, M. C. D.; NASCIMENTO, J. C. H. B. D.; SILVA, J. D. G. D. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Estado do Rio de Janeiro (2002-2018). **Revista Facultad de Ciencias Económicas**, Bogotá, v. 28, n. 1, p. 27-46, jan-jun 2020.
- SIMÃO, J. N.; PARTIDÁRIO, R. How Does Tourism Planning Contribute to Sustainable Development? **Sustainable Development**, v. 20, n. 6, nov 2012. ISSN 10.1002/sd.495.
- SIMÕES ET AL., E. **Relatório Geral: voluntariado do Programa Picinguaba 7 janeiro a 15 fevereiro de 2019**. Ubatuba: DCA/Unifesp, 2019.

- SIMÕES, E. **O Dilema das Decisões sobre a Presença Humana em Parques: jogo compartilhado entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba. Tese de doutorado.** Campinas. 2010.
- SIMÕES, E. **Territórios em disputa: do impasse ao jogo compartilhado entre técnicos e residentes : Parque Estadual da Serra do Mar.** São Paulo: Annablume, 2015.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun 2005.
- TAYLOR, M. M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.
- TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Cadernos da AATR – BA**, Bahia, 2002. 1-11.
- TÔNURIST, ; KATTEL, R.; LEMBER,. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? **PUBLIC MANAGEMENT REVIEW**, v. 19, n. 10, p. 455–1479, 2017.
- TORRENS, A. C. Poder Legislativo e políticas públicas: Uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, jan/mar 2013. 189-204.
- VETOS. Vetos na lei de zoneamento resguardam direitos assegurados pelo plano diretor. **Casa da Cidade**, 2016. Disponível em: <<http://www.casadacidade.org.br/vetos-na-lei-de-zoneamento-resguardam-direitos-assegurados-pelo-plano-diretor/>>. Acesso em: 14 out 2021.
- VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências.** Florianópolis: Secco/APED, 2005.
- VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo: Edição do autor, 2005.
- WEIBLE, C. M. et al. Understanding and influencing the policy process. **Policy Sciences**, v. 45, p. 1-21, 2012.
- YIN, R. K. **Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1994.
- ZAHARIADIS, N. **Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- ZAHARIADIS, N. Ambiguity and Choice in European Public Policy. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 4, p. 514–530, 2008.
- ZAHARIADIS, N. Political Leadership, Multiple Streams and the Emotional Endowment Effect: A Comparison of American and Greek Foreign Policies. In: REIMUT, ; RÜB, W. **Decision-Making Under Ambiguity and.** Colchester, UK: ECPR Press, 2014. p. 71-98.
- ZAHARIADIS, N.; EXADAKTYLOS, T. Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education. **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 59–82, 2016.
- ZAHRA, S. A.; WRIGHT,. Entrepreneurship's Next Act. **Academy of Management Perspectives**, v. 25, n. 4, p. 67–83, 2011.
- ZHANG, Y.; VAN DER SCHAAR, M. Strategic Information Dissemination in Endogenous. **2013 51st Annual Allerton Conference on Communication, Control, and Computing**, Monticello, IL: IEEE, p. 389-396, 2013.
- ZHU, Y. Policy Entrepreneur, Civic Engagement and Local Policy Innovation in China: Housing Monetisation Reform in Guizhou Province. **Australian Journal of Public Administration**, v. 71, n. 2, p. 191–200, 2012.

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Modelo)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) do estudo denominado “Empreendedorismo em políticas públicas em territórios sobrepostos de comunidades tradicionais e Unidades de Conservação”, que está sob responsabilidade da pesquisadora Jackeline Miguel Custodio, mestranda em políticas públicas pelo Insper. O estudo tem como objetivo a elaboração de estudo para o mestrado da pesquisadora, que irá comparar dois casos de empreendedorismo em políticas públicas que geraram inovação política em territórios sobrepostos, a fim de diferenciar as estratégias utilizadas por empreendedores de políticas públicas em diferentes lócus de atuação. Caso concorde em participar deste estudo você será solicitado(a) a: participar de entrevista (presencial em local a combinar ou online, realizada pela plataforma Microsoft Teams/Zoom Meeting/Google Meet), com duração prevista de 1h30min, que será gravada (áudio) para transcrição e análise posterior.

Benefícios diretos e indiretos associados com a participação na pesquisa

Os benefícios esperados desta pesquisa são: melhoria da prática de gestão compartilhada de territórios sobrepostos, a partir da caracterização do problema de política (conflitos gerados a partir da sobreposição de territórios tradicionais e Unidades de Conservação, o que impede o modo de vida tradicional e a autonomia na gestão do território) e da descrição de alternativa de solução (planos de uso e zoneamento). Estes benefícios serão concedidos de forma indireta ao participante, à medida em que possam ser implantadas mudanças nas práticas de gestão pública. Não há benefícios diretos ao participante.

Riscos e desconfortos possíveis associados à participação na pesquisa

Os principais desconfortos potencialmente associados à participação nesta pesquisa consistem em: necessidade de descrição de conflitos ocorridos nas arenas de debate (audiências públicas e reuniões de conselho gestor) ou fora delas, em tratativas particulares. Os principais riscos potencialmente associados à participação na pesquisa são mínimos, não sendo maiores do que os encontrados na vida diária, como acesso a memórias de conflitos. A entrevista não afeta a integridade física dos participantes.

Sobre privacidade e sigilo de dados

Sua participação será confidencial e anônima. Sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome e contatos serão mantidos em sigilo e apenas divulgados com seu consentimento expresso e declarado em termo. Porém, será feito uso de informações potencialmente identificáveis, como nome da instituição de origem e função, para apresentação de tabela de descrição de participantes no estudo. As informações coletadas serão mantidas em sigilo pela pesquisadora, por meio de banco de dados com acesso restrito com senha, mantido por tempo indeterminado. Análises dos dados coletados com a sua participação e a possível divulgação de qualquer elemento deste estudo – como por exemplo, resultados, metodologia, banco de dados – ocorrerão de forma não identificada (salvo as informações descritas acima: nome da instituição de origem e função) quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa, em respeito à sua privacidade e dos demais participantes. Nenhum dos dados coletados serão utilizados para fins comerciais.

Consentimento e participação

Sua participação não é obrigatória e não deverá implicar em despesas para você, porém é garantido ressarcimento ao participante (compensação material, exclusivamente de despesas do participante e seus acompanhantes, tais como transporte e alimentação), quando necessário. Você poderá se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e, por desejar sair da pesquisa, não sofrerá qualquer sanção. Caso retire seu consentimento e/ou se recuse a participar do estudo, qualquer dado identificável seu será excluído do estudo e destruído.

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto solicitaram autorização à Comissão de Ética em Pesquisa do Insper e tiveram o projeto aprovado – aprovação de nº 221/2022. Em caso de dúvida você poderá entrar em contato com a pesquisadora Jackeline Miguel Custodio por meio do e-mail jackelinemc@al.insper.edu.br, telefone (11) 98605-6000 ou poderá conversar pessoalmente antes ou após as atividades.

É assegurada a você assistência gratuita e indenização em caso de danos decorrentes da pesquisa, bem como é garantido seu livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, ou a qualquer informação pertinente que deseje saber antes e depois de sua participação, guardados os devidos limites de sigilo enquanto o estudo estiver em andamento.

Contato

Casos de denúncias ou infrações éticas podem ser reportados à secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa (órgão responsável por garantir que as pesquisas associadas ao Insper e que envolvam seres humanos cumpram os padrões estabelecidos no Código de Ética em Pesquisa), via e-mail: cep@insper.edu.br ou telefone: (55 11 4058 5377) de segunda à sexta-feira, das 09:00 às 18:00 horas.

Eu, _____,
tendo sido orientado(a) quanto ao teor de todo o aqui mencionado, atesto que compreendi a natureza e o objetivo do já referido estudo, seus benefícios, riscos e desconfortos potenciais, os dados que serão coletados e suas previsões de sigilo e proteção da minha privacidade, manifesto meu livre consentimento em participar da pesquisa e declaro que recebi uma via deste termo, rubricada em todas as suas páginas e assinada, ao seu término, pelo convidado a participar da pesquisa, ou por seu representante legal, assim como pelo pesquisador. Por fim, autorizo que a pesquisadora Jackeline Miguel Custodio entre em contato pelo meio mais conveniente (e-mail, telefone, pessoalmente) para tratar de assuntos relacionados à participação no estudo.

_____, ____ de _____ de 202__.
Participante de pesquisa/responsável legal

Eu, _____,
atesto que expliquei, cuidadosamente, a natureza e o objetivo deste estudo, os principais riscos e benefícios da participação ao participante. Desta forma, acredito que o participante tenha recebido todas as informações necessárias, fornecidas em linguagem adequada e compreensível.

_____, ____ de _____ de 202__.
Pesquisador