



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Secretaria Nacional da Família: Identificação e análise de seus stakeholders

Diego Mota Vieira, Ana Luíza Bragança Oliveira Amorim, Francisco Antônio Coelho Júnior

[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

Secretaria Nacional da Família: Identificação e análise de seus *stakeholders*

RESUMO

Este trabalho analisou a atuação dos *stakeholders* da Secretaria Nacional da Família (SNF), vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Usando um referencial teórico apoiado em três modelos de análise de *stakeholders* elaborou-se um protocolo para análise de notícias de jornais e um roteiro de entrevista semiestruturado aplicado a sete servidores dessa secretaria. Os dados foram submetidos a análise de conteúdo com categorias definidas *a priori*. Em relação aos resultados, identificou-se trinta e cinco *stakeholders* entre organizações públicas e privadas, entidades de classe, movimentos sociais, entidades religiosas, etc. A maioria dos *stakeholders* comporta-se de forma cooperativa junto a SNF. Percebeu-se também polarização entre *stakeholders* definitivos (com poder, legitimidade e urgência de demanda) exercendo o papel de colaboradores e *stakeholders* discricionários (apenas com legitimidade) atuando como legitimadores. Apenas os partidos de oposição foram classificados como *stakeholders* definitivos atuando de forma não-colaborativa e focados na formação de agenda.

INTRODUÇÃO

Vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e criada em 2019, a Secretaria Nacional da Família (SNF) nasce da percepção do Governo Federal sobre os vínculos familiares como fator essencial para a formação humana e do desejo em dar foco as políticas públicas que fortaleçam a família pela execução de projetos, programas e ações que viabilizem: o desenvolvimento socioeconômico e cultural das famílias brasileiras; a solidariedade intergeracional familiar; a proteção da criança e do adolescente; o fortalecimento dos vínculos familiares; o equilíbrio Família-Trabalho e a defesa da rede de interação familiar da qual fazem parte a própria família, a escola e o trabalho. (BRASIL, 2022)

Respaldando-se em princípios infra e constitucionais que preveem o papel familiar nas relações sociais e focando na família como primeira unidade social, a SNF objetiva a implementação de políticas públicas para promover, proteger, defender e enfrentar violações de direitos das famílias no Brasil.

Por intermédio de suas Diretorias de Formação, Desenvolvimento e Fortalecimento da Família; de Equilíbrio Trabalho-Família e de Desafios Sociais no Âmbito Familiar, a SNF desenvolve quatro programas a saber: o *Observatório Nacional da Família* para promover a pesquisa voltada à temática familiar e orientar gestores públicos e privados quanto à implementação de políticas que fortaleçam os vínculos familiares; o *Família na Escola* que possui ações para fortalecer o envolvimento da família na escola, a fim de gerar uma relação de unidade e melhorar o repertório de habilidades sociais educativas parentais; o *Programa Equilíbrio Trabalho-Família* para fomentar o equilíbrio entre responsabilidades familiares e profissionais no Brasil com ações de educação sobre a temática, premiação e reconhecimento público de organizações que adotam tais práticas e comprometem-se com o equilíbrio trabalho-família; *Programa Município Amigo da Família* para incentivar instâncias municipais à promoção de políticas públicas familiares e à coordenação destas com os entes federativos e o *Famílias Fortes* que, no formato de rodas de conversa, busca ensinar pais e filhos a

desenvolverem maneiras eficazes de comunicação e relacionamento e, com isso, alcançar o bem-estar dos membros da família a partir do fortalecimento de seus vínculos e do desenvolvimento de habilidades parentais e sociais.

Pelo Decreto n°. 10.570/2020, que institui a Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares e o respectivo Comitê Interministerial, preceitua-se o fomento à articulação entre o Governo Federal e a sociedade civil, em prol da valorização, do apoio e do fortalecimento dos vínculos familiares; bem como, à avaliação de programas governamentais de temática familiar e à pesquisa e produção de conhecimento na área, trazendo, com isso, capilaridade às ações da Secretaria.

Nesse sentido, o Decreto confere transversalidade às ações da Secretaria Nacional da Família que implicarão a presença de atores diversos como, por exemplo, outros Ministérios, empresas e municípios-parceiros que, embora possuam comportamentos distintos frente à Secretaria, formam um ambiente de cooperação interorganizacional pela interação entre si ao visarem a implementação dos programas e políticas públicas propostos pela pasta, constituindo-se *stakeholders* da Secretaria, conforme definição clássica do tema por Cintra, Amâncio-Vieira, Gonçalves & Costa (2015) e Freedman (1984) que identifica como *stakeholder* o grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela organização buscando compreender a importância das relações de uma instituição com suas partes interessadas. Porém nem sempre os *stakeholders* estarão dispostos a cooperar uma vez que alguns desses atores podem ter visões distintas sobre os problemas e soluções propostas. Há uma disputa entre esses atores para influenciar a elaboração e a implementação das políticas públicas.

Portanto, esta análise, na área da Administração Pública, tem como objetivos principais a identificação e a caracterização de atores que cooperam, causam ambiguidade ou entraves à consolidação de políticas públicas propostas por uma instituição, apresentando um estudo de caso na Secretaria Nacional da Família que identifica estes *stakeholders* e classifica-os de acordo com os modelos de análises propostos por Savage (1991), Mitchell, Agle e Wood (1997), e Gomes, Liddle e Gomes (2010).

REFERENCIAL TEÓRICO

Considerando o conceito de Freeman (1984), a teoria dos *stakeholders* pode ser vista como uma combinação de análise de dependência de recursos e perspectivas institucionais que levam à compreensão das influências ambientais de uma organização. (GOMES, 2005) A compreensão dos papéis de atores relacionados à uma organização é imprescindível para a

sobrevivência desta, que necessita ser capaz de administrar estes relacionamentos. (GRAHAM, 2020)

Estudos sobre a gestão de *stakeholders* possuem certas lacunas. Hillman e Klein (2001) sugerem pesquisas que busquem compreender a priorização que gestores atribuem a certos *stakeholders* e suas demandas, e como podem gerir interesses diversos que podem tornar-se conflitivos (CARROL; BUCHHOLTZ, 2009). Gomes (2020) sugere que sejam formulados indicadores que apontem a conexão entre desempenho governamental e a relação com seus *stakeholders*.

A análise de *stakeholders* perpassa por algumas etapas: Identificação dos *stakeholders*, identificação de critério para a avaliação de desempenho da organização, avaliação de influência dos atores sob a organização, resposta da organização às demandas, identificação de recursos demandados pela organização aos *stakeholders* e a importância (saliência) destes – (GOMES, 2005). Para a análise de *stakeholders*, os modelos de Savage (1991), Mitchell, Agle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010) podem ser utilizados simultaneamente. (GOMES; VIEIRA, 2014). Este estudo pode contribuir posteriormente com uma avaliação mais completa do desempenho da Secretaria Nacional da Família.

Mitchell, Agle e Wood (1997) propõem uma análise de *stakeholders* focada no poder e influência exercidos sobre a organização, sob três frentes: Poder, Legitimidade e Urgência. O Poder pode ser exercido das seguintes formas: coercitiva – poder físico e restritivo; normativa – baseando-se em leis e normas acima da organização; e utilitária – dependência de recursos. A Legitimidade ocorre de forma moral, devendo haver o reconhecimento por parte da organização, e/ou reconhecimento legal. A Urgência diz respeito à priorização de resposta da organização ao *stakeholder*. (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

A importância (saliência) pode ser identificada pela quantidade de atributos que certo *stakeholder* possui. Pela definição dos referidos autores, há três categorias: Latentes, Expectantes e Definitivos.

Os Latentes, de baixa saliência, possuem apenas um atributo, e podem ser classificados como: Exigentes – apenas urgência –, Discrecionários – apenas legitimidade – e Adormecidos – apenas poder.

Já os “Expectantes”, que possuem dois atributos, são de moderada saliência–podendo ser: Dependentes – legitimidade e urgência –, Dominantes – poder e legitimidade –, e Perigosos – poder e urgência.

Por fim, os Definitivos, que abarcam os três atributos, são os mais importantes, aos quais a organização deve despender maior atenção.

Por outro lado, Savage *et al* (1991) classificam os *stakeholders* de acordo com sua capacidade de ameaçar ou cooperar com a organização, podendo interferir, ou não, nas tomadas de decisões e implementação de políticas da organização. O modelo proposto sugere quatro categorias de *stakeholders*: *supportive* – alta cooperação –, *marginal* – baixa cooperação e baixa ameaça –, *non-supportive* – alta ameaça –, e *mixed blessing* – possuem alto potencial de cooperação e de ameaça. *Stakeholders* podem, então, fortalecer e incentivar as decisões das organizações, ou causar entraves em seus processos. (SAVAGE *et al*, 1991)

Gomes, Liddle e Gomes (2010), observando o campo estatal, têm como centro de discussão a influência, legal, dos atores no processo de tomada de decisão. Desta forma, os *stakeholders* são classificados em: *colaborators* – cooperação na implementação de políticas –, *regulators* – responsabilizam e regulam gestores, e pautam tecnicamente suas ações –, *controllers* – controle e fiscalização sobre ações governamentais –, *legitimizers* – sociedade civil ou representantes, que, de forma ativa, exercem influência sobre as decisões governamentais –, e *Agenda Setters* – definem agenda e objetivos que baseiam as tomadas de decisão da instituição. (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010)

METODOLOGIA

Esta pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso do tipo instrumental (STAKE, 2000), sendo esta qualitativa, exploratória e descritiva.

Os procedimentos de coleta e análise de dados se deram em três etapas. Na primeira, houve a busca por documentos oficiais – decretos, atas de reuniões e relatórios – de acesso público nos *sites* do governo, em especial do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, para a compreensão contextual, histórica e organizacional do Ministério, da Secretaria Nacional da Família, e de seus projetos e ações. Na segunda etapa foram reunidas e analisadas reportagens em *sites* de portais jornalísticos, no período de 2019 ao primeiro trimestre de 2022, que noticiavam ações, declarações e discursos de atores envolvidos com a Secretaria, bem como a atuação da pasta e a implementação de seus programas em níveis nacional, estadual e municipal. As reportagens, dispostas no Quadro 1, foram utilizadas para constatar o envolvimento da Secretaria e do Ministério com diversos *stakeholders*. A avaliação das fontes foi, *a priori*, descritiva, levando em seguida à interpretação e à análise dos respectivos textos para elaboração das entrevistas. (POUPART *et al*, 2012)

Quadro 1: Reportagens Coletadas

PORTAL	DATA	LINK	ACESSO
O Globo	02/01/2019	https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/02/filha-ives-gandra-e-indigena-secretarias-damare.htm	25/03/2022
R7	03/01/2019	https://noticias.r7.com/brasil/bolsonaro-nao-havera-abandono-de-qualquer-individuo-03012019	25/03/2022
Folha	03/01/2019	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/fe-nao-impede-convivencia-diz-secretaria-da-familia-de-bolsonaro.shtml	26/03/2022
R7	05/01/2019	https://jornaldebrasil.com.br/noticias/brasil/menino-veste-azul-e-metafora-para-respeitar-o-que-e-natural-diz-secretaria/	26/03/2022
R7	19/01/2019	https://noticias.r7.com/prisma/r7-planalto/iniciacao-sexual-tardia-e-diferente-de-abstinencia-diz-secretaria-19012020	26/03/2022
Gazeta do Povo	27/06/2019	https://www.gazetadopovo.com.br/república/damare-alves-ministra-bolsonaro-mulher-educacao/	24/03/2022
Gazeta do Povo	31/01/2020	https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/tudo-tem-seu-tempo-governo-decide-tom-da-campanha-sobre-sexo-na-adolescencia/	25/03/2022
Veja	22/02/2020	https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/a-rasteira-de-damare-no-desafeto-de-bolsonaro-e-dos-evangelicos/	26/03/2022
Marie Claire	30/04/2020	https://revistamarieclaire.globo.com/Mulheres-do-Mundo/noticia/2020/04/angela-gandra-secretaria-da-familia-de-bolsonaro-defende-vida-desde-concepcao-e-diz-que-governo-nao-e-conservador-mas-humano.html	26/03/2022
Carta Capital	26/06/2020	https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/nem-modelo-de-casa-e-familia-unicos-nem-armario/	26/03/2022
Uol	23/04/2021	https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/04/23/apos-reportagem-do-uol-titular-da-familia-se-desculpamas-nada-esclarece.htm	26/03/2022
Leia o Gazeta	05/06/2021	https://www.leiaogazeta.com.br/lucena-e-secretaria-nacional-da-familia-discutem-planejamento-do-projeto-familias-fortes-para-o-brasil/	26/03/2022
Uol	29/09/2021	https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/09/29/diplomacia-paralela-do-brasil-mira-extrema-direita-opus-e-negacionistas.htm	26/03/2022
Campo Grande News	30/09/2021	https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/na-ufms-ministerio-lanca-programa-para-resgatar-valores-da-familia	26/03/2022
O Globo	17/10/2021	https://oglobo.globo.com/brasil/alem-de-orcamento-mpf-questiona-pasta-de-damare-por-aco-es-voltadas-protecao-de-mulheres-defensores-25240066	26/03/2022
Agência Brasil	24/10/2021	https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-10/brasil-em-pauta-de-hoje-trata-de-politicas-publicas-para-familia	26/03/2022
Nordeste Notícias	11/11/2021	https://www.nenoticias.com.br/ministra-e-deputado-reunem-prefeitos-para-desenvolver-aco-es-sociais-em-sergipe/	25/03/2022
UnB	23/11/2021	https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2022-02/campanha-nacional-pretende-combater-gravidez-na-adolescencia	25/03/2022
Tnsul	dez/21	https://tnsul.com/2022/geral/selo-empresa-amiga-da-familia-tem-ate-o-dia-23-de-janeiro-para-inscricao/	25/03/2022
A Pública	14/12/2021	https://apublica.org/2021/12/ideologia-de-genero-no-disque-100-pode-criminalizar-professores-diz-pesquisador/	25/03/2022
Pelotas	23/12/2021	https://www.diariopopular.com.br/geral/pelotas-vai-implementar-programa-familias-fortes-167253/	26/03/2022
Campina Grande	23/11/2021	https://campinagrande.pb.gov.br/programa-familias-fortes-encerra-primeiro-ciclo-com-numeros-positivos-em-campina-grande/	24/03/2022
Agência Brasil	24/10/2021	https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-10/brasil-em-pauta-de-hoje-trata-de-politicas-publicas-para-familia	25/03/2022
Nordeste Notícias	11/11/2021	https://www.nenoticias.com.br/ministra-e-deputado-reunem-prefeitos-para-desenvolver-aco-es-sociais-em-sergipe/	25/03/2022
UnB	23/11/2021	https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2022-02/campanha-nacional-pretende-combater-gravidez-na-adolescencia	26/03/2022
Tnsul	11/01/2022	https://tnsul.com/2022/geral/selo-empresa-amiga-da-familia-tem-ate-o-dia-23-de-janeiro-para-inscricao/	24/03/2022
Pelotas	23/12/2021	https://www.diariopopular.com.br/geral/pelotas-vai-implementar-programa-familias-fortes-167253/	26/03/2022
Dourados Agora	10/01/2022	https://www.douradosagora.com.br/2022/01/10/politicas-publicas-de-fortalecimento-da-familia-recebem-investimento-de-r-69-milhoes-em-2021/	24/03/2022
Agência Brasil	07/02/2022	https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-02/operacao-conjunta-tenta-esclarecer-e-punir-crimes-contra-mulheres	25/03/2022
Engeplus	08/02/2022	https://www.engeplus.com.br/noticia/educacao/2022/ifsc-e-ministerio-da-mulher-lancam-projeto-de-qualificacao-profissional-no-sul-catarinense	26/03/2022
Gov. Rondônia	09/02/2022	https://rondonia.ro.gov.br/van-dos-direitos-sera-entregue-a-rondonia-pelo-ministerio-da-mulher-da-familia-e-dos-direitos-humanos-nesta-quinta-feira-10/	26/03/2022
CNN	11/02/2022	https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-manda-damare-explicar-em-cinco-dias-nota-tecnica-sobre-vacinacao/	24/03/2022

PORTAL	DATA	LINK	ACESSO
Uol	15/02/2022	https://noticias.uol.com.br/colunas/ronilso-pacheco/2022/02/15/secretaria-de-damares-participara-de-encontro-global-de-extrema-direita.htm	26/03/2022
R7	17/02/2022	https://noticias.r7.com/cidades/diario-digital/aldeia-indigena-do-ms-e-a-primeira-a-receber-programa-nacional-familias-fortes-17022022	26/03/2022
Diário do comércio	18/02/2022	https://dcomercio.com.br/categoria/brasil/acsp-e-ministerio-da-mulher-se-unem-para-fortalecer-empendedoras	26/03/2022
SEGS	21/02/2022	https://www.segs.com.br/mais/vagas/333747-concurso-ira-premiar-artigos-cientificos-sobre-o-fortalecimento-de-vinculos-familiares-em-tempos-de-pandemia	26/03/2022
Metrópoles	21/02/2022	https://www.metropoles.com/brasil/ministerio-de-damares-utilizou-menos-da-metade-do-orcamento-em-2021	24/03/2022
Intercept	22/02/2022	https://theintercept.com/2022/02/22/quem-sao-as-criancas-que-damares-e-o-governo-querem-defender/	24/03/2022
SEGS	26/02/2022	https://www.segs.com.br/seguros/334854-ministerio-posiciona-se-a-respeito-do-julgamento-no-stj-sobre-a-lista-de-procedimentos-de-cobertura-obrigatoria-pelos-planos-de-saude	24/03/2022
Uol	01/03/2022	https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/03/01/secretaria-apaga-post-que-denunciava-imperialismo-genocida-contra-kiev.htm	24/03/2022
Agência Brasil	01/03/2022	https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2022-02/campanha-nacional-pretende-combater-gravidez-na-adolescencia	26/03/2022
Folha	02/03/2022	https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2022/03/damares-manda-a-bolsonaro-e-ministros-recuo-sobre-uso-de-disque-100-por-antivacinas.shtml	26/03/2022
Republicanos	02/03/2022	https://republicanos10.org.br/mulheres-republicanas/cristiane-britto-anuncia-a-campanha-filia-mulher-do-governo-federal/	26/03/2022
Dia a Dia	02/03/2022	https://jornaldiadia.com.br/brasil-e-oit-dialogam-sobre-agenda-conjunta-de-enfrentamento-ao-trabalho-escravo-e-infantil/	26/03/2022

Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, na terceira etapa, foram entrevistados 7 (sete) servidores públicos atuantes na Secretaria Nacional da Família. Os servidores foram entrevistados com roteiro semiestruturado através da plataforma *zoom*. As entrevistas duraram em média 45 minutos e foram realizadas no período de maio e junho de 2022. A etapa de entrevistas visou a validação e o aprofundamento na análise dos *stakeholders* identificados anteriormente, bem como a menção de novos e diferentes relacionamentos.

Os quadros a seguir mostram o perfil de cada um dos entrevistados e o roteiro utilizado nas entrevistas.

Quadro 2: Perfil de entrevistado.

Perfil de entrevistado		
Relação de entrevistados	Cargo	Sexo
Entrevistado 1	Coordenador-Geral de conciliação trabalho família e projeção econômica	Feminino
Entrevistado 2	Analista	Feminino
Entrevistado 3	Coordenador-Geral de fortalecimento dos vínculos familiares e soliedariedade intergeracional	Masculino
Entrevistado 4	Coordenador geral de estudos, pesquisa e avaliação	Masculino
Entrevistado 5	Diretor do departamento de equilíbrio e trabalho família	Masculino
Entrevistado 6	Coordenador-Geral de ações governamentais para a família do departamento de formação, desenvolvimento e fortalecimento da família	Masculino

Entrevistado 7	Diretor do departamento de formação, desenvolvimento e fortalecimento da família	Masculino
-----------------------	--	-----------

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 3: Roteiro de Entrevistas.

Roteiro de Entrevistas	
1	Informe o seu nome e descreva o seu vínculo atual e passado com o Ministério da Mulher, da Família e dos direitos humanos, e a Secretaria Nacional da Família.
2	Faça um breve relato sobre a criação da Secretaria Nacional da Família e a estruturação de seus departamentos.
3	O que que motivou a criação da Secretaria Nacional da Família?
4	Quais são os públicos beneficiados pelos projetos da Secretaria Nacional da Família?
5	Em sua opinião, qual é o valor da secretaria para o país?
6	Quais são os fatores que facilitam e contribuem para a atuação da Secretaria Nacional da Família? E por quê?
7	Quais são as barreiras e desafios com as quais a Secretaria Nacional da Família precisa lidar?
8	Como você descreve a atuação das organizações que cooperam com a Secretaria Nacional da Família?
9	De que forma atuam as organizações contrárias aos projetos da secretaria?
10	Como a Secretaria Nacional da Família procura lidar com esses atores contrários aos projetos?
11	Quais são as instituições, normas, leis que pautam a atuação da secretaria?
12	Existe algum aspecto que provoque ambiguidade ou que prejudique o processo de implementação das políticas públicas propostas pela pasta?
13	De que maneira você identifica o posicionamento dos atores favoráveis e contrários em relação a essas normas e leis?

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados coletados nos documentos oficiais, nas reportagens e na transcrição dos áudios das entrevistas foram categorizados de acordo com as categorias definidas *a priori* a partir do referencial teórico, resultando na identificação e classificação dos *stakeholders* da Secretaria Nacional da Família.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após as análises das entrevistas feitas com servidores da Secretaria Nacional da Família, das reportagens, dos documentos coletados e da interpretação destes conteúdos, pôde-se observar, identificar e classificar os *stakeholders* da SNF de acordo com o modelo de análise proposto por Gomes e Vieira (2014), que combina os modelos de Savage (1991), Mitcheel, Agle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010).

A ameaça, ou cooperação que *stakeholders* podem ter sobre a organização é observada por Savage *et al.* (1991), em que se analisa o controle de recursos e uso de poder sob a organização. Nesse sentido, a classificação dos *stakeholders*, que passa pela avaliação do suporte à Secretaria e do controle sobre a pasta, é feita em quatro grupos: *Supportives*, *Non supportive*, *Marginals*, *Mixed blessing*.

Quadro 4: Classificação dos *stakeholders* identificados segundo Savage *et al.* (1991)

Classificação	Stakeholders
<i>Supportive</i>	Min. da Economia, Min. da Educação, Min. do Trabalho e Previdência, Min. da Cidadania, Min. da Saúde, Min. da Ciência, Tecnologia e Inovações, Min. do Desenvolvimento Regional, Universidades Federais e Estaduais, Boa Vista, Sebrae, Senac, Sicredi, associações e confederações comerciais e industriais, Casa da Mulher Brasileira, CRAS, CAPES, Prefeituras de municípios parceiros, partidos de base do governo, empresas parceiras
<i>Non supportive</i>	Partidos de oposição ao governo
<i>Marginal</i>	Organizações nacionais e internacionais conservadores (União dos Juristas Católicos de São Paulo, Political Network for Values, Liberdade Religiosa Internacional, Organização dos Estados Americanos), organizações LGBTQIA+, organizações da sociedade civil voltadas à caridade, UNE
<i>Mixed blessing</i>	Supremo Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal, Supremo Tribunal Federal, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Imprensa

Fonte: Elaborado pelo autor.

No caso da SNF, o grupo de *supportives stakeholders* inclui os partidos de base do governo e as organizações com as quais a Secretaria da Família conta para o suporte e apoio na implementação de suas políticas públicas. Essas instituições colaboram na capilaridade dos projetos e com recursos financeiros e/ou científicos.

As instituições que compõem o *Mixed Blessing* possuem tanto o papel de regulamentação e fiscalização, apesar de promoverem à Secretaria sua estabilidade e autonomia, como a capacidade de gerar entraves e de solicitar revisão e mudança de decisões tomadas pela pasta, sendo, por isso, classificadas com caráter misto. Estes entraves podem ser, além de direta oposição, a burocracia imposta à SNF.

Uma coisa que atrapalha é a burocracia. Um Estado muito grande, muito pesado, com muitas leis, muitas regras, muita legislação. Às vezes a gente quer fazer certas coisas, mas muitos empecilhos de ordem legal surgem. É bom para se prevenir a corrupção, prevenir irregularidades, mas torna a ação governamental muito difícil, muito morosa. (Entrevistado 3)

Dentre os *Marginals* -- aqueles que estão à margem do funcionamento da secretaria, não possuindo poder para ameaçar ou recursos para colaborar com a SNF -, foram encontradas organizações da sociedade civil que se expressam contrárias às ações e à existência da secretaria. Alguns episódios envolvendo a fala dos integrantes da pasta, do governo federal e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, também o lançamento dos editais da CAPES ficaram marcados pela emissão de notas de repúdio por partes dessas associações,

que sustentam o argumento de que a Secretaria e suas políticas existem para a promoção de uma visão conservadora e religiosa sobre famílias.

O grupo *Non Supportive* está composto pelos partidos de oposição ao governo. Acredita-se que apesar do consenso sobre a importância de políticas públicas para a família, a oposição, assim como as organizações que se manifestaram contra a Secretaria Nacional da Família, sejam de cunho ideológico e de desconfiança sobre as intenções do governo em promover estas políticas públicas. Neste caso, e também no caso dos *Marginals*, a Secretaria busca promover o conhecimento sobre as ações da pasta e o esclarecimento de suas funções. Um entrevistado destaca que “existe um processo que exige esforço para convencer, maturar e aperfeiçoar a ideia que se tem sobre nossa secretaria, nosso papel e a nossa importância dentro o governo e a sociedade”.

O modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997) traz melhor compreensão a respeito de quais destes *stakeholders* identificados são mais importantes para a organização e quais exercem maior pressão sobre esta – observando as esferas de Poder, Legitimidade e Urgência. Assim, pode-se estabelecer a forma e o acúmulo de influência dos *stakeholder* através do nível de saliência destes atores.

Quadro 5: Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Mitchell, Agle e Wood (1997).

Classificação	Stakeholders
Definitivos	Min. Da Economia, Min. Da Educação, Min. Do Trabalho e Previdência, Min. Da Cidadania, Min. Da Saúde, Min. Da Ciência, Tecnologia e Inovações, Min. Do Desenvolvimento Regional, associações e confederações comerciais e industriais, Casa da Mulher Brasileira, CRAS, CAPES, prefeituras de municípios parceiros, partidos de base do governo, partidos de oposição ao governo, Supremo Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal, Supremo Tribunal Federal, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Imprensa, Tribunal de Contas da União
Dominantes	Sebrae, Senac, Universidades Federais e Estaduais
Dependentes	Empresas parceiras, Boa Vista, Sebrae, Senac, Sicredi
Discricionários	UNE, organizações da sociedade civil voltadas à caridade, Organizações nacionais e internacionais conservadores (União dos Juristas Católicos de São Paulo, Political Network for Values, Liberdade Religiosa Internacional, Organização dos Estados Americanos), organizações LGBTQIA+

Fonte: Elaborado pelo autor.

Foram identificados *stakeholders* nos grupos Definitivos – Poder, Legitimidade e Urgência –, Dominantes – Poder e Legitimidade –, Dependentes – Legitimidade e Urgência – e Discricionários – apenas Legitimidade.

No grupo dos Discricionários – apenas Legitimidade – é possível encontrar Organizações da Sociedade Civil que apesar de serem reconhecidas e legais, não possuem poder

frente à Secretaria, e, mesmo havendo resposta da pasta aos seus questionamentos, não há urgência para que esta o faça. A classificação no modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997) fica de acordo com a classificação no modelo de Savage et al. (1991). Ambas classificações destacaram a baixa influência e saliência destes *stakeholders*.

Os Dependentes são compostos pelas empresas parceiras que participam do Programa Equilíbrio-Trabalho Família, demandando urgência da Secretaria Nacional da Família para o acompanhamento e a fiscalização das ações de tais empresas para a continuidade no programa, mas não exercendo poder sobre a pasta ou influência na tomada de decisões desta.

Encontram-se no grupo Dominantes: as Universidades (Federais e Estaduais) e os institutos Sebrae e Senac. Ambos possuem poder utilitário, as faculdades com os recursos de suas pesquisas e os institutos com a disponibilidade de seu uso para a promoção dos programas da Secretaria. Entretanto, o Sebrae e Senac estão sob jurisdição do TCU e as Universidades Federais, em relação à projetos de pesquisa, respondem à CAPES e pautam suas pesquisas de acordo com os editais desta. Portanto, as demandas destas organizações são respondidas respectivamente pelo TCU e pela CAPES, não havendo urgência de resposta pela Secretaria.

O modelo de Gomes, Liddle e Gomes (2010) pôde ser utilizado para melhor compreender como os *stakeholders* se comportam perante o processo de tomada de decisão.

Quadro 6: Classificação dos *stakeholders* identificados segundo Gomes, Liddle e Gomes (2010).

Classificação	Stakeholders
<i>Colaborators</i>	Min. Da Economia, Min. Da Educação, Min. Do Trabalho e Previdência, Min. Da Cidadania, Min. Da Saúde, Min. Da Ciência, Tecnologia e Inovações, Min. Do Desenvolvimento Regional, associações e confederações comerciais e industriais, Casa da Mulher Brasileira, CRAS, CAPES, Boa Vista, Sebrae, Senac, Sicredi, Universidades Federais e Estaduais, prefeituras de municípios parceiros, empresas parceiras
<i>Controllers</i>	Advogacia-Geral da União, Ministério Público Federal
<i>Agenda Developers</i>	Partidos de oposição ao governo, partidos de base do governo
<i>Regulators</i>	Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Supremo Tribunal de Justiça
<i>Legitimizers</i>	UNE, organizações da sociedade civil voltadas à caridade, Organizações nacionais e internacionais conservadores (União dos Juristas Católicos de São Paulo, Political Network for Values, Liberdade Religiosa Internacional, Organização dos Estados Americanos), organizações LGBTQIA+, Imprensa

Fonte: Elaborado pelo autor.

No grupo de *Agenda Setters* estão presentes os partidos de base e de oposição ao governo, por possuírem o poder de estabelecer legislações que influenciam na tomada de decisões da SNF. Ambos promovem políticas em favor de políticas públicas familiares -cada

qual seguindo sua agenda ideológica-, entretanto, inovações legislativas podem vir a travar processos de definição de agenda, por conta de divergências internas e na ambiguidade gerada.

Embora não seja um tema em que existam movimentos contrários à implementação de políticas públicas, há muita divergência interna em relação aos melhores rumos a se tomar. (...) Existem várias propostas sobre um mesmo assunto tramitando de diversos grupos. Essas inovações legislativas geram ambiguidade (Entrevistado 2)

Na categoria dos *Legitimizers* estão a imprensa e as organizações da sociedade civil que exercem influência e pressão sobre o processo de tomada de decisões da pasta.

Os *Regulators* – Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Supremo Tribunal de Justiça – são aqueles que responsabilizam as ações da Secretaria.

Por fim, os *Controllers* – Advocacia-Geral da União, Ministério Público Federal – fiscalizam a atuação da SNF.

Os stakeholders identificados como Definitivos no modelos de Mitchell, Agle e Wood (1997), que possuem maior saliência e, conseqüentemente, maior importância à organização foram analisados em conjunto com os modelos de Gomes, Liddle e Gomes (2010) e Savage et. al. (1991). No Quadro 7 é possível observar a categorização destes principais *stakeholders* nos três modelos propostos.

Quadro 7: *Stakeholders* definitivos.

Stakeholder	Gomes, Liddle e Gomes (2010)	Savage et. al. (1991)	Mitchell, Agle e Wood (1997)
Advocacia-Geral da União	<i>Controller</i>	<i>Mixed Blessing</i>	Definitivo
Associações e confederações comerciais e industriais	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
CAPES	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Casa da Mulher Brasileira	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Controladoria-Geral da União	<i>Regullator</i>	<i>Mixed Blessing</i>	Definitivo
CRAS	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Conselho Nacional de Justiça	<i>Regullator</i>	<i>Mixed Blessing</i>	Definitivo
Imprensa	<i>Legitimizer</i>	<i>Mixed Blessing</i>	Definitivo
Ministério da Cidadania	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Ministério da Ciência, Tecnologias e Inovações	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Ministério da Economia	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Ministério da Educação	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Ministério da Saúde	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Ministério do Desenvolvimento Regional	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Ministério Público Federal	<i>Controller</i>	<i>Mixed Blessing</i>	Definitivo

Stakeholder	Gomes, Liddle e Gomes (2010)	Savage et. al. (1991)	Mitchell, Agle e Wood (1997)
Ministério do Trabalho e Previdência	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Partidos de base do governo	<i>Agenda Developer</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Partidos de oposição ao governo	<i>Agenda Developer</i>	<i>Non Supportive</i>	Definitivo
Prefeituras de municípios parceiros	<i>Colaborator</i>	<i>Supportive</i>	Definitivo
Supremo Tribunal de Justiça	<i>Regullator</i>	<i>Mixed Blessing</i>	Definitivo
Supremo Tribunal Federal	<i>Regullator</i>	<i>Mixed Blessing</i>	Definitivo
Tribunal de Contas da União	<i>Regullator</i>	<i>Mixed Blessing</i>	Definitivo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os partidos de oposição ao governo foram os únicos *stakeholders non supportive* que possuem as três características necessárias para serem classificados como Definitivos. Acredita-se que, se não fosse pelo poder normativo/legal deste grupo, os partidos de oposição estariam classificados juntos com as organizações da sociedade civil. Os demais atores Definitivos foram divididos entre *Mixed Blessing e Supportive*.

Nas categorias do modelo de Gomes, Liddle e Gomes (2010), os classificados como *Colaborators* são os mesmos a serem denominados como *Supportive* no modelo de Savage. Há presença de apenas um *Legitimizer*: a imprensa, que exerce pressão sobre a tomada de decisões da Secretaria através de manifestações e posicionamento político, mas que não possui real poder para que, por si só, afete as decisões da SNF. Sendo assim, a imprensa é classificada como *Mixed Blessing*, havendo potencial para promover as ações da pasta, mas também para criticá-las, tratando de forma sensível a imagem da Secretaria Nacional da Família. Os órgãos classificados como *Controllers e Regulators* são também classificados como *Mixed Blessing* pela capacidade de apoiar ou gerar entraves às políticas públicas propostas pela SNF.

Por fim, salienta-se que o decreto de Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares foi a medida que possibilitou a criação de um comitê interministerial para a ação conjunta dos ministérios com a Secretaria Nacional da Família, conforme informou o entrevistado 3:

Aqui na secretaria há a Estratégia Nacional de Fortalecimento de vínculos, que é uma tentativa de abarcar todas as outras entidades do governo federal, todos os outros ministérios (...) para que, ao definirem políticas, pensem na política familiar. (...) Essa estratégia permite a ação conjunta do governo, levando suas decisões a todos os órgãos, e não apenas deixando apenas uma “pequena secretaria perdida”. Ou seja, há bastante transversalidade em relação aos diversos ministérios.

Em relação à pesquisa, a CAPES e as universidades são as organizações que promovem o Observatório Nacional da Família. De acordo com um dos entrevistados “A CAPES tem sido uma grande parceira em fazer mais programas de pós-graduação estudando família, pesquisando o tema, incentivando, formando recursos humanos de alto nível”.

Observou-se que são as associações e confederações, bem como a Casa da Mulher Brasileira e o CRAS são os maiores responsáveis pela penetração das políticas públicas nos municípios brasileiros. Promovendo em especial os programas Equilíbrio Trabalho-Família e Famílias Fortes. Entretanto, apesar da facilidade de transitar nestas instituições, a secretaria acaba por ficar dependente de acordos firmados para que tenha sucesso em seus planos.

A gente tem facilidade e transita muito bem em todas as áreas. Com confederações e federações comerciais, de empregados e de empregadores, universidades. (...) As confederações geralmente nos apoiam na capilaridade. A capilaridade deles é muito importante, mas, sim, ficamos dependentes destes acordos e apoio. (Entrevistado 1)

CONCLUSÃO

Nesta pesquisa foram identificados e classificados os principais *stakeholders* que interagem com a Secretaria Nacional da Família e a implementação de seus programas e políticas públicas. A classificação foi realizada de acordo com o modelo de análise proposto por Gomes e Vieira (2014), em que se utilizam três modelos de categorização de *stakeholders* (SAVAGE ET AL. 1991; MITCHELL, AGLE E WOOD, 1997; GOMES, LIDDLE E GOMES, 2010).

Nota-se que, dentre os atores identificados, boa parte é formada por instituições e atores políticos que regulam, fiscalizam e promovem a agenda da pasta. Há também grande número de instituições empenhadas e envolvidas na promoção das políticas públicas e no alcance delas nos municípios. E, por fim, há aqueles legitimadores, em sua maioria organizações da sociedade civil, que expressam seu apoio ou oposição, mas não possuem maior influência dentro dos processos.

Percebe-se que, dentre os entrevistados, a burocracia e o controle sobre a pasta foram citados como fatores que atrapalham o andamento dos programas. Além disso, a pouca importância dada às manifestações contrárias a ações e à existência da pasta é fator que deixa as organizações da sociedade civil distantes e marginais aos processos da SNF.

Conclui-se que dentre os *Stakeholders* Definitivos não há homogeneidade de classificação em outros modelos, ou seja, há diversidade na natureza destes *stakeholders* e nas

suas atuações perante a Secretaria Nacional da Família. Entretanto, todos eles atuam de forma consistente em seu relacionamento com a SNF.

O sucesso da Secretaria Nacional da Família depende intrinsecamente da relação com seus *stakeholders*, especialmente os *Supportives e Collaborators*. Pode-se observar esta dependência tanto no Observatório Nacional da Família, em que os avanços da produção de conhecimento e sua base de dados dependem da CAPES e das Universidades Federais, e também em seus outros programas, que dependem da adesão de empresas e municípios aos seus projetos, de acordos com associações e confederações, o uso do Sistema S e o uso da rede de assistência social para maior alcance e capilaridade de seus projetos.

A identificação e classificação dos stakeholders neste estudo pode ser utilizada para um aprofundamento na análise destes, tendo como próximos passos a avaliação de desempenho da secretaria e a identificação dos recursos que esta demanda. Tendo isto em vista, análises que relacionem Capacidade Estatal, o sucesso ou insucesso de políticas públicas, com o relacionamento da instituição com seus *Stakeholders* são sugeridas como agenda de pesquisa, em que possam ser formulados indicadores de desempenho governamental em razão da interdependência com seus atores. (GOMES, 2020).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 10.570, de 9 de dezembro de 2020. **Institui a Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares e o seu Comitê Interministerial**

BRASIL. Decreto nº 10.883, de 6 de dezembro de 2021. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança**

BRASIL. **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br>. Acesso em: 12/10/2022

BRASIL. **Secretaria Nacional da Família**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/secretaria-nacional-da-familia>. Acesso em: 12/10/2022

CABRAL, D.P.; VIEIRA, D.M. Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 26, n. 1, p. 1-13, 2020

CARROL A., & BUCHHOLTZ, A. (2009). *Business and society: Ethics and stakeholder management* (7a ed.). Mason: Cengage Learning.

FAVORETO, R.L.; AMÂNCIO-VIEIRA, S.F.; SHIMADA, A.T.; FERREIRA, T.S.A convergência entre resource-based view e stakeholder theory: análise bibliográfica dos acervos dos principais periódicos internacionais. **Revista de Administração da UNIMEP**, v.15, n.1, p. 181-213, 2017.

GOMES, R.C. ; LIDDLE, J.; GOMES, L.O.M., A Five-Sided Model of Stakeholder Influence, **Public Management Review**, v.12 n.5, p.701724, 2010.

- GOMES, R.C., OSBORNE, S.P., & GUARNIERI, P. (2020). Influências dos stakeholders e desempenho do governo local: uma revisão sistemática da literatura. **Revista de Administração Pública**, 54 (3), 448-467. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180256>
- GRAHAM, S. (2020). **The Influence of External and Internal Stakeholder Pressures on the Implementation of Upstream Environmental Supply Chain Practices**. *Business & Society*, 59, 351-383. <https://doi.org/10.1177/0007650317745636>
- HILLMAN, A.J., KEIM, G.D. (2001). Shareholder value, stakeholder management, and social issues: what's the bottom line? **Strategic Management Journal**, 22(2), 125-139. [https://doi.org/10.1002/1097-0266\(200101\)22:23.O.CO;2-H](https://doi.org/10.1002/1097-0266(200101)22:23.O.CO;2-H)
- KUJALA, J., SASCHS, S., LEINONEN, H., HEIKKINEN, A., & LAUDE, D. (2022). Stakeholder Engagement: Past, Present, and Future. **Business & Society**, 61(5), 1136–1196. <https://doi.org/10.1177/00076503211066595>
- MENEZES, D.C.; VIEIRA, D.M.; OLIVEIRA, J.E. Teoria dos stakeholders: sua evolução e agenda de pesquisa. **Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)**, v. 21, p. 1 1-34. 2022. <https://doi.org/10.5585/riae.v21i1.18882>
- MENEZES, D.C.; VIERIA, D.M. Stakeholders e Fatores Critico de Sucessos de Parcerias Público-Privadas. *Revista de Administração Unimep*, v. 19, n. 1, p. 117-139, abr. 2021.
- MENEZES, D.C; VIEIRA, D.M.; SANTOS, Anderson Pereira dos. A teoria dos stakeholders no brasil: produção acadêmica no período de 2014 a 2019. **Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)**, v. 19, n. 4, p. 119-150, Oct./Dec. 2020. <https://doi.org/10.5585/riae.v19i4.17345>.
- MITCHELL, R.K.; AGLE, B.R.; WOOD, D.J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.
- PHILLIPS, R., BARNEY, J., FREEMAN, R., & HARRISON, J. (2019). Stakeholder Theory. In J. Harrison, J. Barney, R. Freeman, & R. Phillips (Eds.). **The Cambridge Handbook of Stakeholder Theory** (pp. 3-18). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108123495.001
- POUPART J, DESLAURIES JP, GROULX LH, LAPERRIERÈ A, MAYER, PIRES A. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Crisitna Nasser. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012
- SAVAGE, Grant T. et al. Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. **The Executive**, v. 5, n. 2, p. 61-75, 1991.
- STAKE, R.E. (2000). Case Studies. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), **Handbook of Qualitative Research** (2a Ed., pp. 435-454). Thousand Oaks: Sage.
- TAKAHASHI, A.R.W. **Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil**. Grupo GEN, 2013.
- VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. **Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas**. *Organizações & Sociedade*, [S. l.], v. 21, n. 71, 2014.
- VIEIRA, D.M. **Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Atuação de Stakeholders e Coalizões de Defesa no Caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte**. **Revista Organizações & Sociedade**, 28(97), 388-412, 2021.

