

# Os novos modelos de gestão pública e os *stakeholders*: como se inserem na estrutura do Ministério do Turismo?

Ana Judith Custódio<sup>1</sup>

Benny Kramer Costa<sup>2</sup>

Resumo: O setor público vem passando por transformações significativas nas últimas décadas, no qual a administração pública burocrática vem migrando para uma gestão que incorpora procedimentos e práticas de gestão empresarial em que os *stakeholders* passam a ocupar um lugar de primordial importância. Assim, este artigo faz uma análise de como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens do *New Public Management*, da *Governance* e do *New Public Service* na gestão do turismo em nível federal brasileiro. Metodologicamente, realizamos um estudo de caso múltiplo, qualitativo, descritivo e exploratório, tendo como base para a pesquisa a estrutura do Ministério do Turismo, abrangendo o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). Detectamos que os *stakeholders* estão inseridos na gestão do turismo em nível federal brasileiro, no entanto, a inserção e atuação não se dá de modo eficiente e eficaz. O modelo de gestão, embora na teoria se mostre atualizado, o que percebemos foi que na prática está desatualizado e que necessita de mais comprometimento por parte do governo. Apontamos para a necessidade dos órgãos do Ministério do Turismo fazerem um mapeamento de seus *stakeholders*, identificando quem são eles e como eles podem influenciar na gestão do órgão. Isso poderá aumentar a clareza acerca de seus ambientes e a capacidade de se autoavaliarem. Além do mais, sugerimos que novos estudos acadêmicos aprofundem a gestão do turismo nacional brasileiro, particularmente no que se refere a gestão das redes de parceiros, que foi a maior deficiência encontrada em nossa pesquisa.

Palavras-chave: *New Public Management*; *stakeholders*; *networks*; órgãos públicos, turismo.

## 1. Introdução

Nas últimas quatro décadas vem se observando uma gradativa transformação no aparelho do Estado, na qual a proteção social dos cidadãos, aos poucos, foi levando a um grande peso para a máquina estatal e, por conseguinte, inviabilizando a capacidade do Estado de resolver os problemas da sociedade. Sendo assim, houve a necessidade de se pensar numa nova forma de gerir o Estado, no qual a descentralização e a transferência de tarefas para o setor privado ganharam destaque, originando o que foi denominado de reforma administrativa, substituindo a administração pública burocrática por uma gestão pública com procedimentos e práticas de gestão empresarial. Esta concepção é apresentada como sendo uma separação da esfera política da esfera da administração,

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo Instituto de Ciência do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL - Lisboa/Portugal). <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4316662E8>. Email: [custodio.anajudith@usp.br](mailto:custodio.anajudith@usp.br)

<sup>2</sup> Pós-doutor e Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo/SP. Diretor e Professor do Mestrado Profissional em Administração Gestão do Esporte da Universidade Nove de Julho/SP (MPAGE/UNINOVE). <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4782176P6>. Email: [bennycosta@yahoo.com.br](mailto:bennycosta@yahoo.com.br)

por meio da criação de agências autônomas de gestão (Mozzicafreddo, 1998), e é denominada de governos mais eficientes e eficazes (Peters, 2008).

Os movimentos de reforma introduzidos e as soluções de mercado, bem como de *networks*, levaram a Administração Pública a adotar estratégias de exteriorização (Bertelli e Lynn, 2003). A proliferação e a multiplicação de entidades com responsabilidades na prestação de serviço público fizeram da responsabilização um processo muito complexo. Burocratas, agentes privados, organizações sem fins lucrativos e políticos passam a partilhar responsabilidades relativas ao serviço que ultrapassam o mero controle das próprias políticas (Bertelli e Lynn, 2003). Ao mesmo tempo, a reforma administrativa induziu o conceito de *stakeholders* na Administração Pública. Essa abordagem teórica vem ganhando espaço entre os profissionais da área da gestão, evidenciando um novo potencial gerencial que considera não somente funcionários, fornecedores e clientes/cidadão, mas também outros potenciais *stakeholders* nas atividades de um órgão público.

Embora o crescente número de trabalhos referente ao tema *stakeholder* vem aumentando na literatura empresarial, o assunto é pouco explorado no campo do setor público, merecendo a atenção dos pesquisadores devido a grande quantidade de atores que podem exercer algum tipo de influência sobre essas organizações (Vieira, 2012:2 e Gomes, 2013:77). Vieira *et. al.* (2010), realizaram um levantamento bibliográfico acerca dos trabalhos que incidem sobre a teoria dos *stakeholders* aplicada a organizações turísticas. Encontraram apenas vinte e sete artigos em nove *journals*, evidenciando a escassez de trabalhos acerca do tema, particularmente no setor público onde não foi encontrado resultados relevantes, ressaltando deste modo a pertinência para novos estudos.

Diante desses fatos, o objetivo deste trabalho é compreender como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens do *New Public Management*, da *Governance* e do *New Public Service* na gestão do turismo nacional do Brasil. Categorizamos quatro atributos norteadores: (i) relações e parcerias; (ii) soluções inovadoras; (iii) atuação e mapeamento dos *stakeholders* internos e externos; e (iv) diálogo.

O restante do artigo está organizado em revisão da literatura fundamental, focando especialmente o tema *New Public Management*, *Governance* e *New Public Service* bem como o tema *stakeholders*; descrição da metodologia empregada no estudo, incluindo os procedimentos de coleta de dados, o instrumento e a amostra; exposição dos resultados, procurando fazer um contraste entre os problemas e as lacunas identificadas; e por ultimo, a conclusão, procurando responder o problema de pesquisa.

## **2. *New Public Management*, *Governance*, e *New Public Service***

O modelo dominante de reforma do setor público nas últimas décadas tem sido amplamente discutido como *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991), o qual emergiu da vitória do Partido Conservador com Margaret Thatcher no Reino Unido em 1979 e da vitória dos Republicanos nos Estado Unidos com Ronald Reagan em 1980.

Quando os líderes políticos desses partidos subiram ao poder, os seus governos confrontaram-se com bruscas restrições econômicas que tiveram impacto na orientação das medidas de reforma (Araújo, 2000). Por outro lado, a *Governance* como modelo alternativo para uma nova gestão pública está intimamente ligada à emergência e afirmação do NPM enquanto modelo de organização e gestão do serviço público.

As ideias do NPM tornaram-se um "*gold standart*" para a reforma administrativa ao redor do mundo. Igualmente, o interesse crescente em reforma do tipo Governança passou a ampliar a dimensão da mudança. A maioria dessas ideias baseiam-se no pressuposto de que o governo irá funcionar melhor se for gerido como uma organização do setor privado guiado pelo mercado em vez de guiado pela hierarquia (Peters, 1997). Deste modo, a nova gestão pública teve duas tendências basilares, sendo a primeira a introdução de métodos do setor privado na administração pública, e a segunda o estabelecimento de uma nova estrutura institucional no fornecimento de serviços (Araújo, 2000).

No NPM as relações entre os órgãos públicos e os cidadãos passaram a envolver transações semelhantes à que ocorrem no mercado, substituindo a regra tradicional e passando a ter processos orientados com base no mercado gerados pela concorrência (Denhardt e Denhardt, 2003). Na Governança, as reformas implementadas enfatizaram o papel de atores sociais em elaborar e implementar políticas, e principalmente o papel das redes nos processos de governo e sociedades (Peters, 2008), atenuando a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (Secchi, 2009).

No entanto, o protagonismo do NPM decresceu nos últimos anos, fazendo com que o serviço aos cidadãos se tornasse ponto fulcral. Embora seja um modelo funcional, uma de suas fragilidades é a confiabilidade do cidadão na eficiência dos serviços prestados e a responsabilidade dos funcionários nas organizações públicas (Pierre e Peters, 2000), sendo necessário trabalhar mais as estruturas procurando fazer funcionar o conjunto de mudanças introduzidas (Gomes, 2001).

É interessante notar que os governos de todo o mundo parecem estar experimentando novas formas de governança horizontal, como as parcerias público-privadas, a tomada de decisão interativa, o envolvimento dos *stakeholders* e outras formas de envolvimento dos cidadãos (Klijn, 2008), sendo que o NPM está numa fase de transição evolutiva da Administração Pública Tradicional para o que denomina-se hoje de Nova Governança Pública, em que o modelo que está a emergir parte de novos pressupostos como a teoria das *networks* e os processos interorganizacionais que estão a orientar o modelo emergente (Osborne, 2010).

A *Governance* como modelo alternativo ao NPM vem sendo tratada na literatura como a governança colaborativa conduzida por parceiros que procuram desenvolver alternativas para a ação, identificar soluções, alinhar prioridades e tomar decisões (Carapeto e Fonseca, 2009). Esses autores defendem que um processo coletivo permite uma aprendizagem intensa desenvolvida num quadro de coordenação orgânica e não

hierárquica, ou seja, a coordenação entre os atores não é imposta verticalmente, mas por meio de diversos mecanismos de diálogo e de colaboração.

As abordagens baseadas na criação de redes de parceiros e no envolvimento de *stakeholders* para alcançar objetivos de políticas públicas abrangem uma enorme variedade de atores, de forma mais ou menos duradoura num determinado setor de política, permitindo: (i) formar parcerias intergovernamentais e eficazes; (ii) desenvolver soluções inovadoras e colocá-las em prática em grandes grupos de *stakeholders*; (iii) baixar barreiras a adoção de medidas, porque disseminam as histórias de sucesso e as lições aprendidas; (iv) facilitar a transferência de tecnologia, porque relaciona investigadores e aplicadores; (v) desenvolver o capital humano pela aprendizagem e (vi) desenvolver diálogo permanente entre *stakeholders* para apoiar as parcerias (Carapeto e Fonseca, 2009: 44).

A nova governação pública faz emergir estruturas de *networks*, particularmente na sua forma cooperativa e colaborativa, aumentando os meios tradicionais de cooperação tendo em vista que há uma grande dispersão e variedade de serviços públicos. No entanto, persiste ainda uma compreensão limitada sobre como essas redes funcionam de fato e como podem ser geridas de forma a maximizar e assegurar a sua sustentabilidade (Araújo e Silvestre, 2013:55).

Devido às insatisfações ocorridas pelo NPM, algumas questões foram levantadas sobre a relação entre a eficiência e a justiça, entre a flexibilidade gestonária e a cidadania, entre o interesse geral e o da administração a serviço das pessoas (Mozzicafreddo e Gomes, 2001). Surge o conceito de *New Public Service* (NPS) desenvolvido por Denhardt e Denhardt (2003) que, como complemento ou alternativa ao NPM e a *Governance*, tem origem em uma tradição mais humanista, constituindo uma estrutura ativa de políticas públicas favoráveis à descentralização da administração pública e estabelecendo uma nova relação entre o Estado e a sociedade (Pitschas, 2007). O NPS está associado ao conceito de "Estado-Parceiro", no qual o poder deixa de estar exclusivamente no centro de uma máquina governamental e passa a estar repartido e partilhado por um amplo conjunto de entidades, abrangendo também a sociedade civil (Mozzicafreddo, 1998; Gomes, 2001).

O NPS surge da carência de transformar o funcionamento da administração pública mais profissional, mais eficiente e mais sensível às condições e mudanças externas, porém dentro do contexto de uma administração pública democrática, integrando os princípios da organização profissional na estrutura organizativa de revalorização da tradição do serviço público no âmbito da ação coletiva e da esfera pública democrática (Mozzicafreddo *et. al.*, 2001).

### **3. Importância e conceitos de *Stakeholders***

A abordagem dos *stakeholders* vem sendo evidenciada na literatura gerencial desde que Freeman publicou a sua obra "*Strategic Management: a Stakeholder Approach*" em 1984. Tal abordagem refere-se ao entendimento da organização em seu ambiente, objetivando

ampliar a visão do campo da administração acerca de seus papéis e responsabilidades (Mitchell *et. al.*, 1997), sendo importante entender a gestão dos *stakeholders* como fator determinante para a gestão organizacional (Donaldson e Preston, 1995). Neste sentido, a temática tem sido aplicada a organizações públicas como forma de aumentar a clareza do ambiente que envolve essas organizações (Gomes, 2013).

O conceito básico para o termo *stakeholder* é definido por Freeman (1984) como o conjunto de grupos, que ao mesmo tempo em que podem afetar uma determinada organização também podem ser afetados por ela. Este autor inclui tanto aquele que influencia de alguma forma quanto o que sofre as consequências das ações organizacionais e que, por consequência, pode também afetar no futuro a empresa em uma relação de reciprocidade. Paiva e Manfredini (2010) consideram que os *stakeholders* conduzem à delimitação de contornos de um grupo, aos quais os atores sociais podem pertencer sem que tenham de se excluir de qualquer outro grupo, permitindo que um indivíduo possa ser ao mesmo tempo cidadão, acionista, empregado e cliente, inserindo-se numa sociedade em rede.

Uma contribuição interessante provém de Rowley (1997) que considera as relações entre *stakeholders* por meio da teoria das *networks*, e vai além da análise tradicional das relações diádicas, examinando a densidade da rede e a centralidade focal da organização e considerando as influências estruturais e os impactos dos *stakeholders* que não têm relações diretas com a empresa focal, mas que afetam o modo como a empresa se comporta. As redes densas formam sistemas eficientes de comunicação em que a estrutura da rede constitui um mecanismo para monitorizar coletivamente a organização, facilitando a formação de alianças de redes bem conectadas e exibindo muitas relações entre os *stakeholders*, sendo que o grau de centralidade mantém os atores bem conectados em seu ambiente local, proporcionando acesso a muitas fontes alternativas de informação e de recursos (Rowley, 1997).

Permitir aos gestores compreender os *stakeholders* e estrategicamente gerenciá-los tem sido o objetivo central da teoria dos *stakeholders* (Frooman, 1999). No entanto, esta teoria necessita de aperfeiçoamentos para que seja considerada como uma ferramenta que auxilie os gestores públicos na análise da complexidade das relações formadas entre as suas organizações e os atores que habitam o ambiente em que operam (Gomes, 2013).

### **3.1 Mapeamento de *stakeholders***

Freeman (1984) argumenta que as organizações deveriam examinar seus ambientes externos de modo a estarem aptas a identificar as oportunidades e as ameaças, assim como para aprimorar a capacidade de se autoavaliarem. O autor procura explicar a relação da empresa com o seu ambiente externo e o seu comportamento dentro desse ambiente. Apresenta um modelo inicial de relacionamento da empresa com seus *stakeholders* como um mapa, no qual posiciona a empresa no centro sendo envolvida por *stakeholders* que interagem com ela e com quem mantém interações. Freeman sugere que todas as organizações elaborem o mapa contendo os principais atores que envolve as

atividades da organização. Saliencia que a definição dos objetivos de uma organização pode ser enriquecida quando existe um entendimento claro de quem são os *stakeholders* e de como eles podem influenciar a organização.

Em uma relação de mão dupla simbolizada por setas de duas pontas, Harrison (2005) também separa os *stakeholders* internos e externos, considerando que os *stakeholders* internos envolvem a própria organização com seus proprietários, diretores, gerentes e funcionários, sendo os demais denominados de *stakeholders* externos por estarem ao redor da organização.

Um aspecto que deve ser considerando é o envolvimento dos diversos *stakeholders* como forma de obter uma avaliação consistente com sugestões e críticas de pessoas diretamente impactadas pelo negócio da empresa (Goldschmidt, 2011). Nesse ponto é fundamental desenhar o mapa de *stakeholders*, sendo necessário discutir que *stakeholders* são prioritários e por quê. É importante ressaltar que quando o relacionamento entre empresa e seus *stakeholders* é bom, os públicos de interesse não têm queixas da empresa, apontando para o entendimento de que há engajamento.

#### 4. Metodologia

O estudo empírico analisou como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto do *New Public Management*, da *Governance* e do *New Public Service* na gestão do turismo em nível federal brasileiro. O método utilizado foi um estudo de caso múltiplo, qualitativo, descritivo e exploratório.

O campo escolhido como objeto para a pesquisa teve como base a estrutura do Ministério do Turismo, que representa o órgão máximo do turismo a nível nacional e conta com um modelo de gestão descentralizado e participativo. O universo do estudo contou com um total de seis participantes, sendo três do Conselho Nacional de Turismo (CNT) e três do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). Seguimos um roteiro de entrevista semiestruturado, dividido em seis sessões, contendo atributos elencados por meio da revisão da literatura, abrangendo um total de dez perguntas.

As entrevistas foram individuais, realizadas entre os meses de agosto e setembro do ano de 2014. Foi utilizado um dispositivo de gravação, conforme a permissão de cada entrevistado, sendo posteriormente utilizado o *software* MAXQDA a fim de facilitar a agilidade no tratamento dos dados e uma interpretação mais acurada dos fatos.

Aplicamos as fontes de evidência (1) documental, com a finalidade de corroborar os dados obtidos nas entrevistas; (2) bibliográfica, utilizada na revisão da literatura, e a partir desta na elaboração de atributos elencados; e (3) as fontes de campo, com as entrevistas individuais semiestruturadas.

A fim de ajudar a identificar, num sistema de código, os assuntos mais relevantes para a interpretação dos dados, elencamos quatro atributos acerca do contexto do *New Public Management*, da *Governance* e do *New Public Service*, dentro da dimensão dos *stakeholders*, sendo eles: (1) relações e parcerias; (2) soluções inovadoras; (3) atuação e mapeamento dos *stakeholders* internos e externos; e (4) diálogo.

A análise dos dados foi realizada por meio de um processo de triangulação de dados envolvendo as fontes de evidência documental e de campo. Essa técnica é aconselhada por Yin (2010) quando a pesquisa abrange múltiplas fontes de evidência.

## 5. Resultados

Os resultados foram distribuídos seguindo a classificação dos atributos elencados. Esses atributos nortearam a pesquisa na busca pela resposta do problema de pesquisa.

### 5.1 Relações e parcerias

O Conselho Nacional de Turismo trata-se de um órgão público que se relaciona mais com o setor privado do que com o setor público. Abrange diversas categorias que compõe a estrutura do turismo em âmbito federal, tais como agências e operadoras, alimentação, capacitação e qualificação, comunicação e *media*, eventos, hospedagem, lazer e entretenimento, organizações de trabalhadores, organizações patronais, segmentos turísticos e transportes, além de indicações da Presidência da República. A minoria abrange as instituições públicas, tais como os agentes financeiros, os estados e municípios e o governo federal.

As relações desse órgão com os seus *stakeholders* ocorrem de maneira participativa, no entanto o órgão apresenta dificuldades no relacionamento tanto com o setor público quanto com o setor privado. No âmbito do setor público os entrevistados revelaram que o órgão está um pouco afastado dos estados e que os municípios estão bastante esquecidos. No âmbito do setor privado encontramos uma realidade peculiar, pois foi verificado que das trinta e oito categorias do setor privado com os quais o órgão se relaciona de forma mais eficiente, apenas uma se destacou que foi a categoria de eventos.

Outro aspecto que encontramos foi no que tange a forma de relacionamento, que ocorre basicamente em forma de escuta, na qual o órgão procura apenas escutar as demandas dos atores envolvidos sem envolver diretamente em questões específicas, havendo desse modo uma cultura de proximidade e de escuta, mas não de engajamento.

Constatamos que existem parcerias com o setor público, com o setor privado, com o terceiro setor e com a sociedade civil, no entanto percebemos que há uma certa dificuldade em trabalhar com o setor público, nomeadamente com os estados, as regiões turísticas e os municípios. Embora o modelo de gestão do órgão ocorra de forma descentralizada, participativa e integrada, isso ainda não ocorre de modo eficaz.

No Instituto Brasileiro de Turismo, os três entrevistados ressaltaram como é forte a questão das relações e das parcerias dentro desse órgão. Verificamos que tais relações se dá com mais intensidade no âmbito externo do que no interno. Os entrevistados tem clareza de que fazem parte de um modelo de gestão descentralizado e participativo, mas revelou-nos lacunas dentro desse modelo, ora apontando para a gestão burocrática, ora sugerindo um modelo de mais interação em rede.

As relações ocorrem com o setor público e com o setor privado. Os entrevistados revelaram que embora haja tais relações, ainda existe carências de integração. É interessante notar que no ano de 2006, oito anos antes desta pesquisa, o Ministério do Turismo já havia publicado um documento o qual exortava para o fato de que o modelo de gestão descentralizada deveria ser aperfeiçoado. Até aquele ano, a gestão descentralizada ocorria de forma isolada, apresentando necessidades de integração tanto com os ambientes internos como com os ambientes externos.

A burocracia foi um ponto acentuado pelos entrevistados que se queixaram na forma como o órgão se relaciona com a iniciativa privada, não tendo tanta autonomia para interagir com esse setor. É um órgão que depende de vários atores para realizar as suas tarefas, tendo para tal uma gama muito grande de relações internas e externas, no entanto essas relações ocorrem na maioria das vezes em forma de escuta.

Os entrevistados consideraram que embora existam parcerias, essas ocorrem ainda com certa deficiência, havendo ineficiência em relação aos seus parceiros. Esse órgão procura tomar suas decisões em parceria com os *stakeholders*, todavia estes não estão inseridos na gestão do órgão, apenas na comunicação diária, não tendo influência direta nas decisões.

Portanto, o CNT e o EMBRATUR trazem características do NPM, pois trabalham de forma descentralizada e participativa, mantendo relações e parcerias com o setor público, com o setor privado, com a sociedade civil e com o terceiro setor. Sobretudo, trazem características da *Governance* e do NPS quando se relacionam com diversas categorias propondo uma governação colaborativa, enfatizando o papel dos atores sociais e relacionando-se de maneira participativa com seus *stakeholders*, procurando desenvolver uma cultura de proximidade e de escuta, incentivando a participação do cidadão.

## 5.2 Soluções inovadoras

No Conselho Nacional de Turismo, verificamos que foi implementado nove Câmaras Temáticas que tem o objetivo de identificar e discutir as questões do setor, propondo ações para resolução de problemas, a fim de melhor executar a Política Nacional de Turismo (Mtur, 2006). Essas Câmaras Temáticas são compostas por representantes das entidades públicas e privadas, abrangendo diversos atores sociais e diversas categorias de atividades.

Observamos que os entrevistados têm clareza de que o modelo de gestão é um instrumento inovador dentro do órgão, pois trabalham com redes de parceiros, formam parcerias intergovernamentais, mesmo que estas não se apresentam de forma totalmente eficaz, desenvolvem soluções inovadoras e colocam em prática nos grandes grupos de *stakeholders* (câmaras temáticas e categorias de atividades), baixam as barreiras a adoção das medidas porque disseminam as histórias de sucesso e lições aprendidas (*benchmarking*), facilitam a transparência de tecnologia (programas de qualificação), desenvolvem o capital humano pela aprendizagem (câmaras temáticas e *benchmarking*) e

desenvolvem diálogo permanente entre os *stakeholders* para apoiar as parcerias, conforme defende (Carapeto e Fonseca, 2009).

O EMBRATUR traz algumas dificuldades em desenvolver soluções inovadoras, particularmente no que respeita a competitividade, ao pouco orçamento disponibilizado ao órgão, a questões legais (licitação e contratos) e a interação e parceria com o setor privado no âmbito da tecnologia e no âmbito da disponibilização de verbas. No entanto, existe a consciência da necessidade de se trabalhar com mais interação com o setor privado a fim de trazer mais progresso ao órgão, uma vez que este realiza os seus trabalhos em parceria com os operadores e agentes de viagens, cultiva relacionamento com a imprensa, gera campanhas publicitárias e apoia a captação de eventos internacionais para o Brasil, entre outras ações.

Os entrevistados revelaram que o órgão procura trabalhar de forma integrada com o Mtur e com os parceiros, sendo que estes apresentam propostas e apontam pistas para as ações do órgão. Atua em parceria com a academia, com o *trade* turístico, com os operadores de viagens e o próprio turista, para em conjunto com o Mtur trazer inovações. Foi referenciado o *benchmarking* como prática de excelência, capaz de trazer ações estratégicas de outros países para o turismo brasileiro. Outro aspecto apontado foram os aplicativos de *smatphone*, que em conjunto com o Mtur e com algumas organizações privadas visam aproximar o turista da realidade brasileira.

### 5.3 Mapeamento e atuação dos *stakeholders* internos e externos

Os entrevistados do Conselho Nacional de Turismo consideraram que os seus *stakeholders* são: o Ministério do Turismo, o Fórum dos Secretários e Dirigentes dos Estados (FORNATUR), os funcionários, as Câmaras temáticas, os estados, as regiões turísticas, os municípios e as entidades públicas, privadas, sociedade civil e do terceiro setor. Percebemos que nem todos os entrevistados identificaram com precisão quem eram os seus *stakeholders* internos e externos, mesmo sendo explicado a distinção a cada um deles durante a entrevista. Sendo assim, para além do conteúdo das entrevistas, acrescentamos informações que identificamos na fonte de evidência documental.

Pudemos descrever a atuação dos *stakeholders* internos da seguinte maneira: a) o Mtur coordena os programas de desenvolvimento do turismo em interação com o CNT e o FORNATUR. Tem missão de conduzir as políticas públicas de turismo e em parceria com os estados, regiões e municípios conduz a Política Nacional de Turismo elaborando o documento referencial, propondo políticas e diretrizes de acordo com o que já foi implementado; b) o FORNATUR tem a função de auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando a demanda dos estados e dos municípios, apoiando o CNT e o Mtur; c) os funcionários possuem autonomia para escolher onde querem trabalhar, apoiam o CNT e discutem as demandas de seus membros além de assessorar o Ministério do Turismo; d) as câmaras temáticas são em nove e tem como finalidade apoiar e assessorar tecnicamente o CNT e o Mtur na identificação e discussão das questões do

setor, propondo ações para resolução de problemas; e) o EMBRATUR tem assento no CNT por meio de representação nas câmaras temáticas.

Com relação aos *stakeholders* externos: a) as entidades privadas representam a maioria, e cada uma quer falar de seus problemas individuais. Não há uma eficiente interligação pois as categorias de atividades não agem em grupo; b) as entidades públicas contam com trinta representantes das categorias: agentes financeiros, estados, municípios, e governo federal; c) a sociedade civil conta com três indicações da Presidência da República dentre brasileiros de notório saber na área do turismo; d) os estados são direcionados pelo CNT, têm autonomia para escolherem suas regiões turísticas, trabalham de forma integrada com a esfera federal, regional e municipal. Cada estado tem o seu colegiado que é composto pela iniciativa pública, privada, sociedade civil e terceiro setor; e) as regiões turísticas apoiam os estados, os municípios e a esfera federal e são apoiadas por uma instância de governança regional composta pela iniciativa pública, privada, sociedade civil e terceiro setor; f) as instâncias de governança regional contam com a participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas (colegiado regional), fortalecendo o CNT; g) os órgãos oficiais de turismo são colegiados locais, regionais e municipais que trabalham em articulação com o CNT.

Os entrevistados do EMBRATUR indicaram que os seus *stakeholders* são: o Ministério do Turismo, os funcionários, os estados, as regiões, os municípios, a imprensa, os operadores de viagens, o *trade* turístico e os turistas. À semelhança do CNT percebemos que nem todos os entrevistados identificaram com precisão quem eram os seus *stakeholders* internos e externos, mesmo sendo explicado a cada um deles. Deste modo, acrescentamos informações coletadas na fonte de evidência documental.

No caso do EMBRATUR a atuação dos seus *stakeholders* internos se dá da seguinte maneira: a) o Mtur apresenta propostas e aponta pistas para o trabalho do órgão trazendo demandas e ajudando na promoção e no desenvolvimento dos objetivos do órgão. Precisa interagir mais com o EMBRATUR e desenvolver a cultura de se trabalhar em rede em seu ambiente interno; b) Os funcionários em sua maioria não são do setor turístico e não conhecem a dinâmica do trabalho; quando conseguem aprender vão embora porque o salário não é atrativo.

Relativamente aos *stakeholders* externos: a) a imprensa, tanto a nacional como a internacional tem poder de minimizar impactos negativos e colaborar na divulgação dos destinos turísticos promovidos pelo órgão; b) os operadores e agentes de viagens apresentam e vendem o produto turístico promovido pelo EMBRATUR; c) o *trade* compõe toda a estrutura turística; são fundamentais para a execução do trabalho do órgão; d) os turistas indicam as ações de promoção e compram o produto turístico promovido pelo órgão; e) os governos dos estados e municípios são fundamentais para o trabalho do órgão.

Freeman (1984) recomenda que as organizações examinem os seus ambientes externos de modo a estarem aptas a identificar as oportunidades e as ameaças, assim

como para aprimorar a capacidade de se autoavaliarem. Goldschmidt (2011) considera o envolvimento dos diversos *stakeholders* como forma de obter uma avaliação consistente com sugestões e críticas de pessoas diretamente impactadas pelo negócio da empresa.

#### **5.4 Diálogo**

No Conselho Nacional de Turismo observamos que a forma de diálogo com os *stakeholders* se dá basicamente por meio de reuniões. Nessas reuniões, o CNT recomenda que o diálogo não seja estabelecido de maneira individual, mas que seja com os grupos de interesses. No entanto, os membros não seguem a metodologia de diálogo do órgão e preferem dialogar de modo individual, apresentando sempre problemas individuais e não do grupo. O diálogo com os *stakeholders* tem o objetivo de identificar o que se pode trabalhar e dar as diretrizes.

O CNT dialoga com os estados, municípios, regiões turísticas, entidades públicas e privadas. Os membros muitas vezes fazem o convite para que o órgão faça reuniões. Quando as reuniões ocorrem, o CNT não interfere no trabalho dos parceiros, apenas apresentam o modo de trabalho e como gostariam que os parceiros trabalhassem com eles. Esse diálogo se dá segundo a necessidade tanto do CNT quanto dos parceiros. Foi verificado que uma das grandes lacunas de diálogo com os *stakeholders* está no modelo de gestão, que segundo um dos entrevistados está desatualizado ocasionando falhas na comunicação. Existe falta de comunicação em rede com o ambiente interno do Mtur. Outra grande lacuna encontrada foram as divergências políticas que dificultam bastante o diálogo, sobretudo com os estados e municípios.

No EMBRATUR verificamos que também ocorre falta de diálogo, particularmente no ambiente interno, com o Ministério do Turismo, sendo que a forma de diálogo entre o EMBRATUR e os seus parceiros (internos e externos) se dá de modo acentuado em reuniões. Segundo os entrevistados o órgão mantém diálogo com a imprensa (com a finalidade de minimizar impactos negativos), com os principais operadores de viagens (pois são eles que vendem o produto Brasil), com as embaixadas e com o *trade* turístico. Foi ressaltado nesse órgão, por todos os entrevistados, que falta comunicação em rede, sobretudo no [dia a dia](#).

Rowley (1997) sugere a formação de redes densas a fim de proporcionar sistemas de comunicação eficientes, facilitando a formação de alianças de redes bem conectadas e exibindo muitas relações entre os *stakeholders*, sendo que o grau de centralidade mantém os atores bem conectados em seu ambiente local, proporcionando acesso a muitas fontes alternativas de informação e de recursos. No entanto, no EMBRATUR a coordenação entre os atores ainda é imposta verticalmente. Falta mecanismos de diálogo e de colaboração, assim como diálogo permanente entre os *stakeholders* (internos e externos) a fim de gerar engajamento e apoiar as parcerias.

## **6. Conclusão**

O Modelo de gestão adotado pelo Mtur traz em sua essência características do *New Public Management*, da *Governance* e do *New Public Service*. A abordagem dos *stakeholders* está incorporada na gestão do Ministério do Turismo quando este atua em parceria com diversos atores, os quais ao mesmo tempo em que podem influenciar o órgão, também podem ser influenciados por ele pois são grupos cruciais para o trabalho do órgão.

O Conselho Nacional de Turismo segue o modelo de gestão adotado pelo Mtur, ou seja, seus *stakeholders* do setor privado são em maior número e se relaciona de forma mais intensa com o órgão. Tanto os parceiros públicos como os privados são inseridos de forma participativa no colegiado, onde são ouvidos nas suas demandas, porém não conseguem tratar de suas questões específicas, embora haja uma cultura de proximidade e de escuta pelo órgão, mesmo que de maneira desigual. Cada grupo de parceiros privados deveria se organizar em grupos de interesse e apontar suas principais demandas, no entanto eles não seguem essa metodologia de trabalho adotada pelo órgão, agem de forma individualizada fazendo com que a parceria não seja eficaz. O CNT se revelou distante de alguns de seus parceiros públicos, tais como os parceiros estaduais e municipais, pois há uma dificuldade de relacionamento com esses atores, embora eles façam parte do colegiado. Há necessidades de maior engajamento e de maior integração com os *stakeholders* internos e externos para que de fato a gestão em rede seja efetiva.

O próprio modelo de gestão é um instrumento inovador dentro do CNT pois trabalham com rede de parceiros que formam parcerias intergovernamentais. Embora não seja de forma totalmente eficaz, desenvolvem soluções inovadoras e as colocam em prática em grandes grupos de *stakeholders*, melhoram o capital humano pela aprendizagem e mantêm diálogo entre os *stakeholders* para apoiar as parcerias. Em conclusão, baseada não só na fonte de evidência documental como nas entrevistas, os *stakeholders* internos interagem com o CNT na coordenação dos programas de desenvolvimento do turismo, discutem, apoiam e auxiliam o órgão no apontamento de problemas e soluções, concentrando a demanda dos estados e municípios, além de assessorar o Mtur nas suas questões.

Foi verificado que o diálogo não ocorre de modo eficiente, existindo falta de interligação entre o órgão e as categorias de atividades que abrangem o setor público, privado e sociedade civil. Existem divergências políticas que dificultam bastante o diálogo, sobretudo com os estados e municípios. O diálogo não se dá com frequência, e quando se dá é segundo a necessidade tanto do CNT quanto dos parceiros.

Posto isso, entendemos que embora o modelo de gestão adotado pelo CNT ocorra de forma descentralizada, participativa e integrada, isso ainda não ocorre de modo totalmente eficiente e eficaz, pois o órgão apresenta dificuldades no relacionamento tanto com seus parceiros internos como com os externos. Na prática falta interação, participação e engajamento.

O Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) também traz em sua estrutura organizacional o modelo de gestão do Ministério do Turismo, ou seja, traços do NPM, da *Governance* e do NPS. É um órgão que depende de vários atores para realizar as suas

tarefas, possuindo relações e parcerias com o setor público e setor privado. As relações ocorrem na maioria das vezes em forma de escuta. O *benchmarking* é uma prática de inovação adotada para trazer ações estratégicas de outros países para o turismo brasileiro. A forma de diálogo entre o EMBRATUR e os seus parceiros (internos e externos) se dá de modo acentuado em reuniões.

Porém verificamos lacunas no modelo de gestão desse órgão, pois os *stakeholders* não estão inseridos na gestão do órgão, apenas na comunicação por meio das reuniões, não tendo influência direta nas decisões. Falta relação de parceria em rede, existem carências de integração, a burocracia é um ponto acentuado na forma como o órgão se relaciona com a iniciativa privada, não tendo tanta autonomia para interagir com esses setores. O órgão traz algumas dificuldades em desenvolver soluções inovadoras, no pouco orçamento disponibilizado, nas questões legais e na interação e parceria com o setor privado. O órgão não tem uma visão clara de quem são os seus *stakeholders* internos e externos. Ocorre falta de diálogo, particularmente no ambiente interno com o Ministério do Turismo, e também falta de diálogo permanente entre *stakeholders* externos para apoiar as parcerias. Verifica-se necessidade de se trabalhar com mais interação com o setor privado a fim de trazer mais progresso ao órgão.

Voltando ao nosso problema de pesquisa: como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens dos novos modelos de gestão pública na gestão do turismo nacional do Brasil?, concluímos que os *stakeholders* estão inseridos na gestão no turismo nacional, no entanto, a inserção e atuação não se dá de modo eficiente e eficaz. Apesar de existir um apelo formal do Ministério do Turismo para se trabalhar em rede as deficiências permanecem. O modelo de gestão, embora na teoria se mostre atualizado, na prática está desatualizado e necessita de mais comprometimento por parte do governo.

Com todas essas deficiências identificadas, apontamos para a necessidade dos órgãos do Ministério do Turismo fazerem um mapeamento de seus *stakeholders*, identificando quem são eles e como eles podem influenciar na gestão do órgão. Isso poderá aumentar a clareza acerca de seus ambientes e a capacidade de se autoavaliarem. Além do mais, sugerimos que novos estudos acadêmicos aprofundem de forma mais global a gestão do turismo nacional brasileiro, particularmente no que se refere a gestão das redes de parceiros, que foi a maior deficiência encontrada em nossa pesquisa.

## Referências bibliográficas

- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2000), "Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa", *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1, 1.
- Araújo, Joaquim Filipe F. E, e Hugo Consciência Silvestre (2013) (orgs.), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Bertelli, A. e, L. Lynn (2003), "Managerial Responsibility". *Public Administration review*, (online), 63, (3), disponível em *B-on*.

- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2009), *Governança, inovação e tecnologias : o Estado Rede e a Administração Pública do futuro*, Lisboa, Sílabo.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The New Service Public - Serving, not Steering*, Nova York, M.E. Sharpe.
- Donaldson, Thomas. e Lee E. Preston (1995), "The stakeholder theory of the corporation", *The Academy of Management Review* (online), 20, (1), disponível em *B-on*.
- Freeman, R. Edward (1984), *Strategic Management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman.
- Frooman, Jeff (1999), "Stakeholder influence strategy". *The academy of Management Review* (online) 24, (2), disponível em *B-on*.
- Goldschmidt, Andrea (2010), "Engajamento com *stakeholders* e o relatório de sustentabilidade", em Rocha, Thelma *et. al* (org.), *Gestão dos Stakeholders - como gerenciar o relacionamento e a comunicação entre a empresa e seus públicos de interesse*, São Paulo, Saraiva.
- Gomes, João Salis (2001), "[Perspetivas](#) da moderna gestão pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo *et. al* (orgs.), *Administração e política: [perspetivas](#) de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, Ricardo Corrêa (2013), "Em busca de uma teoria geral dos *stakeholders* para organizações públicas", em Joaquim F. Araújo, Hugo Consciência Silvestre (orgs.), *Coletânea em Administração Pública*. Lisboa, Escolar Editora.
- Harrison, J. S. (2005), *Administração Estratégica de recursos e relacionamentos*, Porto Alegre, Bookman
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons", *Public Administration* (online) 69, (1), disponível em *B-on*.
- Klijn, E. H. (2008), "Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten year of research on the theme", *Public Management Review* (online), 10, disponível em *B-on*.
- Mitchell, Ronald K. *et. al* (1997), "Toward a theory of *stakeholders* identification and salience: Defining the principle of who and what really counts". *Academy of Management Review*, 22, 4.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), "Estado, modernidade e cidadania", em José M. P. Leite Viegas *et al*, *Portugal, que modernidade?* Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, e João Salis Gomes (2001) (orgs.), *Administração e Política. [Perspetivas](#) de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Osborne P. Stephen (2010), "The (new) public governance: A suitable case for treatment?" em Stephen P. Osborne (ed.) *The New Public Governance Emerging Perspective on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, (1ª Edition).
- Paiva M. L., e C. Manfredini (2010), "Os *Stakeholders* na Administração Pública do Turismo", comunicação ao XXXIV Encontro da ANPAD, ENANPAD. Rio de Janeiro.
- Peters, B. Guy (1997), "Policy transfers between governments: the case of administrative reforms." *West European Politics*, Published by Frank Cass, 20, 4.
- Peters, B. Guy (2008), "Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar", *Revista do Serviço Público*, 59, 3.
- Pierre, Jon, e Peters B. Guy (2000), *Governance, politics and the state*, Nova York, St. Martin's Press.

- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público: um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum", em Juan Mozzicafreddo *et. al* (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Rowley, Timothy J. (1997), "Moving Beyond Dyadic Ties: A *Network Theory* of Stakeholder Influences", *Academy of Management Review* (online) 22, 4, disponível em *B-on*.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas da administração pública", *Revista de Administração Publica*, pp. 347-69.
- Vieira, S. F. A., Costa, B. K., Boaventura, J. M. G., (2010), "Análise de *Stakeholders* Aplicada em Órgãos Públicos: O Caso da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná", *Revista de Ciências da Administração*, 13, pp. 81-110.
- Vieira, S. F. A., Costa, B. K., Cintra, R. F., (2012), "*Stakeholders Analysis*: Um novo campo de pesquisa no turismo", *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 6, 2, pp. 81-110.
- Yin, Robert K. (2010), *Estudo de caso: Planejamento e métodos*, Tradução de Ana Thorell, Porto Alegre, Bookman, (4ª Edição) (Edição original, 2009).