



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Os stakeholders e a New Public Management: um estudo multicaso em órgãos públicos de turismo no Brasil

Ana Judith Custódio

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Doutor Benny Kramer Costa, Professor Livre Docente
Universidade de São Paulo, USP e Universidade Nove de Julho, UNINOVE

Outubro, 2014



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Os stakeholders e a New Public Management: um estudo multicaso em órgãos públicos de turismo no Brasil

Ana Judith Custódio

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:
Doutor Benny Kramer Costa, Professor Livre Docente
Universidade de São Paulo/Universidade Nove de Julho

Outubro, 2014

AGRADECIMENTOS

A trajetória do Mestrado é um caminho com diversas facetas e escolhas. Uma jornada iniciada no ano de 2012, que muitas vezes pareceu-me impossível, mas que com persistência foi sendo lapidada à custa de muita dedicação, renúncias, apoio e colaborações, colaborações e apoio que merecem de modo todo especial serem aqui mencionadas.

Agradeço de modo particular ao Professor Doutor Juan Pedro Mozzicafeddo, orientador dessa dissertação, que com a sua generosidade e atenção sempre esteve presente quando precisei, orientou-me com presteza e de modo muito imediato. Obrigado pelas observações, críticas e questionamentos, sem as quais eu jamais conseguiria chegar onde cheguei.

Agradeço ao Professor Doutor Benny Kramer Costa, não somente na qualidade de coorientador, mas sobretudo na qualidade de amigo. Foi ele quem conduziu-me por essa estrada quando incertezas e inseguranças pairavam na minha jornada. Generosidade, colaboração e apoio exemplar. Fica aqui a minha imensa gratidão.

Agradeço aos professores do Curso de Mestrado em Administração Pública pelos inúmeros conhecimentos partilhados e adquiridos.

Agradeço aos colegas de Mestrado, mesmo aqueles que ficaram pelo caminho, pelos momentos compartilhados, muitas vezes de angústia, de tensão, de discordâncias, mas também muitas vezes de alívio, de convívio e de partilha. De modo especial agradeço às colegas Faviane e Carina. Posso dizer que crescemos juntas e que aprendi muitas coisas com vocês.

Agradeço de modo particular aos amigos Francisco, Paulo, Susana, Hugo, Juliane e Manuel, César, Dona Cristina e Sr. Pedro, Filipe, Dona Ermelinda, Andréia, e a todos os inúmeros amigos que fizeram com que a minha estada em Lisboa se tornasse bem mais aconchegante. Sem vocês o inverno teria sido bem mais rigoroso.

Não poderia abster-me de mencionar com imensa gratidão a amiga Mariana. Suas contribuições foram o reflexo do meu primeiro passo nessa jornada.

Agradeço a toda a minha família pelo apoio, compreensão nas minhas ausências, pela paciência, pelo incentivo e orações. Particularmente à minha mãe Suely, a quem devo tudo.

Por fim, agradeço a Deus, que antes de tudo me capacitou e inspirou.

RESUMO

O objetivo do trabalho é analisar como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens da *New Public Management* na gestão do turismo em nível federal brasileiro. Os caminhos teóricos percorridos nos levaram a resgatar conceitos acerca da modernização do Estado, que foi evoluindo ao longo da história, e compreender o processo de modernização da Administração Pública, que de um modelo burocrático racional-legal foi se desabrochando para o modelo onde se diluem as fronteiras entre o público e o privado, desenvolvendo-se uma cultura de proximidade e escuta com a inclusão de diversos atores sociais. A pesquisa, na qualidade de um estudo de caso múltiplo qualitativo, assume três tipologias: bibliográfica, documental e de campo, possibilitando a triangulação de dados. A pesquisa de campo verificou-se por meio de seis entrevistas, com roteiro semi-estruturado, com representantes de órgãos da administração direta e indireta do Ministério do turismo, sendo eles: o Conselho Nacional de Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo. Para a pesquisa documental foram selecionados documentos oficiais, leis e decretos-leis, regimentos internos e consultas no *website* oficial. Após a análise de conteúdo das entrevistas e dos documentos, percebe-se que de facto os *stakeholders* estão inseridos na gestão do turismo em nível federal brasileiro, no entanto, a inserção e atuação ainda não se dá de modo eficiente. 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.

Palavras-chave: Administração Pública, *New Public Management*, *stakeholders*, órgãos públicos, turismo, Brasil.

ABSTRACT

This study aims to analyze how is the insertion and performance of stakeholders in the context of the New Public Management approaches in tourism management in the Brazilian federal level. The theoretical ways followed led us to rescue concepts about the modernization of the State, that was evolved throughout history, and to understand the process of modernization of the public administration, that from a rational-legal bureaucratic model it was to be unfolding to a model where thin the boundaries between public and private, developing a culture of closeness and listening to the inclusion of various social actors. The research, the quality of a qualitative multiple case study, assume three types: bibliographic, documental and field, enabling data triangulation. The field research was verified through six interviews with semi-structured interview with representatives of institutions of direct and indirect administration of the Ministry of tourism, namely: the National Council of Tourism and the Brazilian Tourism Institute. For searching official documents, laws and decree-laws, internal regulations and consultations were selected on the official website. After content analysis of interviews and documents, we perceives that in fact the stakeholders are included in tourism management in the Brazilian federal level, however, the presence and action are not yet give an efficient manner. The management model, although in theory show date, which we realized was that the practice is outdated and requires more commitment from the government.

Keywords: Public Administration, New Public Management, stakeholders, government agencies, tourism, Brazil

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I. A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS <i>STAKEHOLDERS</i> | 5 |
| 1.1 Modernização do Estado | 5 |
| 1.2 Administração Pública tradicional..... | 7 |
| 1.3 Modernização Administrativa | 11 |
| 1.3.1 A <i>New Public Management</i> e a <i>Governance</i> | 13 |
| 1.3.2 Da <i>New Public Management</i> ao <i>New Public Service</i> | 16 |
| 1.4. Abordagem dos <i>stakeholders</i> | 18 |
| 1.4.1 Importância e conceitos de <i>stakeholders</i> | 18 |
| 1.4.2 Teoria dos <i>stakeholders</i> | 20 |
| CAPÍTULO II. O MODELO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO | 27 |
| 2.1. O Ministério do Turismo e seus órgãos..... | 27 |
| 2.1.1 Conselho Nacional de Turismo..... | 30 |
| 2.1.2 Instituto Brasileiro de Turismo | 32 |
| 2.2 Gestão descentralizada | 33 |
| CAPÍTULO III. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 37 |
| 3.1 Objetivos do estudo | 37 |
| 3.2 Questões de pesquisa | 37 |
| 3.3 Caracterização do estudo | 39 |
| 3.4 Procedimentos de coleta de dados | 40 |
| 3.5 Atributos elencados | 42 |
| 3.6 Análise dos dados | 43 |
| CAPÍTULO IV - ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS CASOS | 45 |
| 4.1 Análise e discussão do tema relações e parcerias..... | 45 |
| 4.1.1 Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT | 45 |
| 4.1.2 Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR | 46 |
| 4.1.3 Análise cruzada dos dados | 47 |
| 4.1.4 Discussão do caso 1 e 2 | 48 |
| 4.2 Análise e discussão do tema soluções inovadoras..... | 51 |
| 4.2.1 Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT | 51 |
| 4.2.2 Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR | 52 |

| | | |
|-------|--|------------|
| 4.2.3 | Análise cruzada dos dados | 54 |
| 4.2.4 | Discussão do caso 1 e 2 | 54 |
| 4.3 | Análise e discussão do tema mapeamento dos stakeholders | 58 |
| 4.3.1 | Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT | 58 |
| 4.3.2 | Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR | 59 |
| 4.3.3 | Análise cruzada dos dados | 60 |
| 4.3.4 | Discussão do caso 1 e 2 | 61 |
| 4.4 | Análise e discussão do tema atuação dos stakeholders internos e externos | 64 |
| 4.4.1 | Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT | 64 |
| 4.4.2 | Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR | 66 |
| 4.4.3 | Análise cruzada dos dados | 68 |
| 4.4.4 | Discussão do caso 1 e 2 | 69 |
| 4.5 | Análise e discussão do tema diálogo | 74 |
| 4.5.1 | Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT | 74 |
| 4.5.2 | Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR | 75 |
| 4.5.3 | Análise cruzada dos dados | 76 |
| 4.5.4 | Discussão do caso 1 e 2 | 76 |
| | CONCLUSÃO | 79 |
| | BIBLIOGRAFIA | 83 |
| | FONTES | 89 |
| | ANEXOS | I |
| | CURRICULUM VITAE | VII |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1.1 - Vantagens e desvantagens do modelo weberiano | 10 |
| Quadro 1.2 - Princípios do NPS | 17 |
| Quadro 1.3 - Tipologia dos <i>stakeholders</i> conforme o <i>Stakeholder Saliency</i> | 26 |
| Quadro 2.1 - Câmaras Temáticas | 30 |
| Quadro 3.1 - Questões de pesquisa e fontes de evidências | 38 |
| Quadro 3.2 - Caracterização da pesquisa e pertinência..... | 40 |
| Quadro 3.3 - Campo de coleta de dados..... | 41 |
| Quadro 3.4 - Atributos elencados..... | 43 |
| Quadro 4.1 - Relações, parcerias, e abordagens da <i>New Public Management</i> | 47 |
| Quadro 4.2 - Desenvolvimento de soluções inovadoras | 54 |
| Quadro 4.3 - Mapeamento dos <i>stakeholders</i> em sua forma de agir | 61 |
| Quadro 4.4 - Atuação dos <i>stakeholders</i> internos e externos | 68 |
| Quadro 4.5 - Diálogo entre <i>stakeholders</i> e os órgãos pesquisados | 76 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1.1 - Modelo inicial de mapeamento de <i>stakeholders</i> | 21 |
| Figura 1.2 - <i>Stakeholders</i> internos e externos | 22 |
| Figura 1.3 - Classes qualitativas de <i>stakeholders</i> | 25 |
| Figura 2.1 - Organograma do Ministério do Turismo..... | 29 |
| Figura 2.2 - Estratégia de gestão descentralizada do Mtur | 33 |
| Figura 4.1 - Mapeamento dos <i>stakeholdes</i> - Caso 1: CNT..... | 70 |
| Figura 4.2 - Mapeamento dos <i>stakeholdes</i> - Caso 2: EMBRATUR | 72 |

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CNT - Conselho Nacional de Turismo

EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo

FORNATUR - Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo

MTUR - Ministério do Turismo

NPM - *New Public Management*

NPS - *New Public Service*

OMT - Organização Mundial de Turismo

ONG's - Organizações não-governamentais

PNT - Plano Nacional de Turismo

PPA - Plano Plurianual

SNPDTur - Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo

SNPTur - Secretaria Nacional de Políticas de Turismo

INTRODUÇÃO

O Estado, desde a sua concepção, passou por diversas transformações e reformas, sendo que nas últimas décadas tais transformações sempre foram apelativas para o bem-estar social dos cidadãos e para a modernização. Assistimos no entanto a uma gradativa transformação no aparelho do Estado, na qual a proteção social dos cidadãos aos poucos foi se transformando num grande peso para a máquina estatal e esta não foi mais capaz 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 ganhou vez, originando o que foi denominado de reforma administrativa, substituindo a administração pública burocrática por uma gestão pública com procedimentos e práticas de gestão empresarial, que Mozzicafreddo (1998) apresenta como sendo uma separação da esfera política da esfera da administração, através da criação de agências autónomas de gestão que Peters (2008) chama de governos mais eficientes e eficazes.

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

No contexto da modernização administrativa os *stakeholders* passaram a ocupar um lugar de primordial importância, particularmente ante aos novos modelos alternativos que surgiram em decorrência da globalização e do processo de modernização, como a *Governance* e o *New Public Service*, que ressaltam a importância das redes como uma forma de colaboração conduzida por parceiros que procuram desenvolver alternativas para a ação, identificar soluções, alinhar prioridades e tomar decisões (Carapeto e Fonseca, 2009:44). Essas modificações passaram a exigir dos gestores de organizações públicas uma mudança de foco na gestão, ou seja, uma gestão voltada aos *stakeholders*.

O tema da dissertação resulta da necessidade de perceber como ocorrem a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto da *New Public Management* (NPM) em órgãos públicos de turismo no Brasil. Uma vez que a teoria dos *stakeholders* encontra-se em real desenvolvimento, Donaldson e Preston (1995) chamam a atenção para a importância de entender a gestão dos *stakeholders* como fator determinante para a gestão organizacional. Vieira (2012:2) alerta que, embora o crescente número de trabalhos acerca do tema *stakeholder* vem aumentando na literatura empresarial, este ainda é pouco explorado no campo do setor público. Do mesmo modo Gomes (2013:77) também observa que, apesar de bastante explorado em organizações privadas, este assunto ainda merece atenção dos pesquisadores na área pública devido a grande quantidade de atores que podem exercer algum tipo e influência sobre essas organizações.

Vieira *et. al.*, (2010) realizaram um levantamento bibliográfico acerca dos trabalhos que versam sobre a teoria dos *stakeholders* aplicadas a organizações turísticas. Os autores constataram que foram publicados até o ano de 2010 apenas vinte e sete artigos em nove *journals*, evidenciando deste modo a escassez de trabalhos acerca do tema, particularmente no setor público em que não foi encontrado resultado relevante, ressaltando desta maneira a pertinência do nosso estudo.

Posto isto, queremos com a nossa pesquisa responder a seguinte pergunta: como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens da *New Public Management* na gestão do turismo nacional do Brasil? Para elucidar o problema de pesquisa tem-se como objetivo geral analisar como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens da *New Public Management* na gestão do turismo em nível federal brasileiro.

Os objetivos específicos ambicionam (i) verificar a existência e a forma como se dão as relações e parcerias entre os *stakeholders* e os órgãos de turismo pesquisados; (ii) analisar a maneira como ocorrem o desenvolvimento e soluções inovadoras entre *stakeholders* e as organizações pesquisadas (iii) mapear a forma como se dá o envolvimento dos principais *stakeholders*; (iv) analisar a atuação dos *stakeholders* internos e externos dos órgãos de turismo pesquisados; e (v) observar como ocorre o diálogo entre *stakeholders* e os órgãos de turismo.

Importa-nos assinalar algumas questões que servirão de linha condutora para a pesquisa: (i) as relações e parcerias entre os *stakeholders* e os órgãos públicos de turismo no Brasil ocorrem de modo intensivo e em formatos preconizados pelas abordagens da *New Public Management*? (ii) A ocorrência do desenvolvimento e de soluções inovadoras, preconizadas pela *New Public Management*, se fazem presentes na gestão dos órgãos públicos oficiais do

turismo nacional brasileiro? (iii) O envolvimento dos principais *stakeholders* podem ser mapeados em sua forma de agir? (iv) A atuação dos *stakeholders* internos e externos dos órgãos de turismo pesquisados pode ser descrita e categorizada? (v) A ocorrência do diálogo entre *stakeholders* e os órgãos de turismo se faz presente e pode ser determinada?

O nosso estudo foi sustentado por diversas fontes bibliográficas, particularmente publicações estrangeiras sobre o Estado, a reforma e modernização administrativa, e os *stakeholders*. Procurou-se interligar as ideias de diversos autores a fim de fazer um estudo de caso qualitativo consistente capaz de contribuir não só para âmbito acadêmico, mas também para oferecer aos órgãos pesquisados e seus *stakeholders* uma melhor visão acerca de seus ambientes.

Para tanto, o trabalho foi dividido em uma parte introdutória, quatro capítulos e a conclusão. A parte introdutória, que no caso é esta, apresentou-nos uma breve contextualização, a relevância do estudo, o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos e as perguntas norteadoras. Relativamente aos capítulos, no capítulo I abordou-se temas sobre a modernização do Estado e da Administração Pública e os modelos alternativos que surgiram em decorrência da *New Public Management*, bem como os conceitos gerais sobre os *stakeholders* e a teoria dos *stakeholders*. O capítulo II centra-se num breve enquadramento acerca do Ministério do Turismo, seus órgãos e o modelo de gestão. O capítulo III apresenta-nos a metodologia utilizada. O Capítulo IV aborda as análises dos resultados bem como a discussão dos dados e dos casos. E por fim, tira-se as conclusões decorrentes do estudo.

CAPÍTULO I. A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS *STAKEHOLDERS*

1.1 Modernização do Estado

A composição do Estado não é uma essência em si, mas sim uma segmentação que vai evoluindo ao longo da história conforme as particularidades de cada tempo, sobretudo onde as escolhas individuais e coletivas dos cidadãos prevalecem (Mozzicafreddo, 2010:1). Pitschas (2001) complementa ressaltando que os processos de reforma na maioria dos estados não são de modo algum idênticos, pelo contrário, são influenciados pela diversidade e pelas características nacionais específicas.

Bresser-Pereira (1998:49) faz uma breve recapitulação da trajetória do Estado, salientando que,

(...) entre os anos 30 e os anos 60 do século atual, o Estado se revelou com um grande desenvolvimento econômico e social. Neste período, e particularmente após a Segunda Guerra Mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta a esta crise - reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo.

O Estado Liberal, de caráter plural, resultou na relação alargada entre indivíduo e Estado com o surgimento da categoria "cidadão", que se seguiu não só no desenvolvimento da sociedade industrial, mas também da própria estrutura que o Estado moderno assumiu, e da forma como este influiu na constituição das relações sociais (Silva, 1997:38). Com a expansão dos direitos de cidadania, surge o Estado-Providência institucional e político. Mozzicafreddo (2000) sublinha que o Estado-Providência, na sua vertente de direitos sociais, não se revelou de forma simples e continuada. Começou a ganhar forma com o "*New Deal*" nos Estados Unidos da América, pretendendo resolver problemas da grande crise econômica, impondo-se definitivamente na Europa na fase posterior a Segunda Grande Guerra, além do facto de ter sido fortemente influenciado pelas doutrinas econômicas de Keynes, que se traduziu numa intervenção crescente do Estado na vida econômica e social e num aumento da despesa pública (Rocha, 2011:127 e Majone, 1997).

O Estado-Providência é um desdobramento das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades. A relação entre o Estado e o mercado resultou no

desenvolvimento da sociedade industrial, e a relação entre Estado e o cidadão garantiu os direitos de cidadania, tanto civil quanto política e social. A este respeito, Marshall (1996) e Silva (1997) partilham de uma mesma concepção no que tange às origens dos programas sociais, concepção esta originária das teorias da modernização e da industrialização das sociedades como sendo mais um subproduto de forças inerentes ao decurso da industrialização do que de conflitos e decisões políticas. Winckler e Neto (1992) ressaltam que mesmo se concebendo o Estado-Providência como resultado de conflitos redistributivos relacionado com o processo de social democratização da sociedade industrial, cabe salientar que o Estado não intervém na distribuição de renda no mercado; é após a distribuição realizada no mercado que se dá a intervenção.

Silva (1997:38) aponta a abordagem de Marshall sobre a ideia de que o surgimento da categoria de cidadão resulta não somente do desenvolvimento da sociedade industrial, mas também da própria estrutura que o Estado moderno vai assumindo, e da forma como esta inclui na constituição das relações sociais. Para Marshall o Estado foi resolvendo progressivamente o problema da legitimidade da sua autoridade ao incorporar novos elementos de cidadania. O Estado deixou de ser visto como mero instrumento da classe dominante e tornou-se cenário da luta pela formação de uma esfera pública inclusiva, construída na luta de classes (Winckler e Neto, 1992).

Streck e Moraes (2003:20) apontam que o modelo constitucional do Estado do bem-estar social (Estado-Providência) começou a ser construído com a Constituição alemã de 1919, observando-se a ausência de uniformidade dessa forma estatal, uma vez que o seu conteúdo se reconstrói e adapta-se a situações diversas, mantendo unidade no que se refere à intervenção do Estado e à promoção de serviços. Exemplificam afirmando que o *Welfare state* da América do Norte se diferencia do *État-providence* francês, concluindo que por Estado do bem-estar social deve ser entendido como sendo aquele no qual o cidadão, indiferente de sua condição social, goze de pleno direito de proteção sobre dependências de curta ou longa duração. Portanto, o Estado-providência seria o Estado capaz de garantir um mínimo de proteção social aos cidadãos como um direito político advindo da arrecadação de impostos, que a cada nova política social avoluma-se.

É de se ressaltar ainda a preocupação de Bismarck em relação ao desenvolvimento do sistema de proteção social entre 1883 e 1889, quando foi aprovada a Lei de Seguro Saúde que objetivava integrar em um único sistema de segurança as principais categorias de trabalho, principalmente aos operários da indústria mais desfavorecidos em termos de rendimentos, bem como o seguro de velhice/invalidez, que instituiu um primeiro sistema obrigatório de

reformas (Mozzicafreddo, 1994). O autor ainda complementa ressaltando que esses sistemas visavam também compensar as disfuncionalidades do mercado, e servir como resposta política ativa face à mobilização das associações laborais e profissionais da época.

No entanto, o preço a ser pago pelo fortalecimento da sociedade civil foi o declínio da autoridade estatal e do monopólio do poder político. O modelo do Estado-Providência teve cada vez maior dificuldade em responder às suas funções no que respeita à proteção social dos cidadãos, transformando-se gradualmente numa sobrecarga para a máquina do Estado, contribuindo para que as Administrações Públicas se tornassem inoperantes (Madureira, 2004a).

Surge com os teóricos da *public choice* a noção de "falhas de governo", identificando diversos tipos de falhas no setor público, na mesma perspetiva que os economistas haviam produzido uma lista superior de tipos de falhas de mercado (Pereira, 1997). Majone (1996) complementa que não é de todo importante se as críticas não são sempre justas ou empiricamente fundamentadas. O facto é que um número cada vez maior de eleitores foi convencido por elas, e se dispôs a prestar apoio a um novo modelo de governo que envolvesse a privatização de muitas partes do setor público, mais concorrência em toda a economia, maior ênfase na economia pelo lado da oferta e reformas de longo alcance, com o intuito de proceder a cortes na despesa pública e à redução de impostos para inverter o crescimento do Estado.

Além do mais, esses teóricos perceberam prontamente que o modelo de Estado-Providência estava sofrendo limitações acerca do crescimento das despesas, pois os custos financeiros ampliaram gradativamente devido a expansão dos direitos de cidadania, surgindo a necessidade de rever as estratégias apoiadas em um novo ajuste social, no qual o Estado passou a ser regulador, organizador e comprador de serviços públicos. Sendo assim, surge o Estado-Providência de cunho interventor, cuja ação visa igualmente medidas de regulação de sentido positivo e redistributivo (Rosanvallon, 1984). Este Estado caracteriza uma nova fragmentação de trabalho, o qual o Estado passa a ser responsável por dirigir, possibilitando que a sociedade civil assuma o fornecimento de serviços públicos e empresariais (Levi-Faur, *et. al.*, 2004), enfatizando a agilidade na diversificação e atribuição do poder entre o Estado e o Mercado.

1.2 Administração Pública tradicional

A Administração Pública tradicional está assente no modelo de organização profissional teorizado por Max Weber, sendo que neste modelo a organização do trabalho é herdeira da

conceção científica de Frederick Taylor. Para Weber, a administração científica estava voltada ao nível do estudo burocrático como um meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna (Rocha, 2011). Taylor defendia a utilização de princípios científicos na organização do trabalho, tais como planeamento, preparação, controlo e separação entre a conceção e a execução do trabalho. Esses princípios visavam sujeitar também a ação do Estado a um desempenho eficaz de modo a cumprir as regras estabelecidas, sendo que a configuração desse modelo centra-se na especialização de papéis e tarefas, na predominância de normas autónomas, racionais e impessoais e na orientação geral para a realização racional e eficiente de objetivos específicos, salienta Eisenstadt (1978:84-88).

A organização profissional Weberiana foi adotada para substituir a administração patrimonialista que definiu as monarquias absolutistas. Não havia distinção entre os bens públicos e privados e o Estado era compreendido até então como propriedade do rei, sendo que o nepotismo, a *patronage* e a hereditariedade, senão a corrupção, eram basicamente a regra. Esse tipo de administração mostrou-se logo sem a mínima compatibilidade com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares surgidas no século XIX com o Estado de direito. É primordial para o sistema capitalista a perceptível distinção entre Estado e mercado, e a democracia só pode ser concebida quando a sociedade civil, composta por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Sendo assim, fez-se necessário desenvolver um tipo de administração capaz não somente de discernir entre a esfera pública e a privada, mas também que fosse capaz de separar o político do administrador público (Monteiro, 1999), (Wilson, 1987), (Pereira-Bresser, 1996), e (Giauque, 2003).

Rocha (2011) ressalta que tal modelo resulta em contributos variados. O autor aponta para as críticas de Woodrow Wilson (ex presidente dos Estados Unidos por dois mandatos consecutivos) que em seu artigo *The Study of Administration*, publicado em 1887, defende a separação entre política e administração e a implementação de políticas segundo regras de boa gestão. Wilson (1887) argumenta em seu artigo que compete aos políticos a definição das políticas e aos administradores a implementação das mesmas, segundo regras de boa gestão e não conforme a oportunidade política e o tempo eleitoral. A separação entre política e administração, ainda que munida de críticas, está centrada na prestação de contas da administração pública tradicional, a administração pública *accountable* ante a democracia, aos cidadãos.

Foi somente posterior ao falecimento de Max Weber, e após a edição do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), em 1922, que os alicerces teóricos da

organização profissional Weberiana, assim conhecida, foram definitivamente edificados (Secchi, 2009). Weber descreveu modelos ideais típicos de dominação, identificando a prática da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder deriva das normas, das leis fundamentais e não do perfil carismático ou da tradição (Bresser-Pereira, 1996). Na percepção de Bresser-Pereira, as características do modelo weberiano podem ser resumidas em formalidade, impessoalidade e profissionalismo.

A formalidade é atribuída, por meio de deveres e responsabilidades, aos membros da organização, à configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, às documentações escritas e conservadas dos procedimentos administrativos, à formalização dos processos decisórios e à formalização das comunicações internas e externas. As funções dos funcionários são rigorosamente determinadas de maneira a assegurar a ininterrupção do trabalho e a padronizar os serviços prestados, a fim de evitar ao máximo a discricionariedade individual no cumprimento das rotinas, explica Bresser.

A impessoalidade, continua o autor anteriormente referenciado, prescreve que a relação entre os membros da organização, e a organização e o ambiente externo, está assente em funções e linhas de autoridade transparentes. O chefe ou diretor de uma secção ou repartição tem a autoridade e o encargo para decidir e transmitir sua resolução. O chefe ou diretor é o ente que formalmente responde pela organização. Ainda mais importante, a impessoalidade estabelece que o posicionamento hierárquico pertence à organização, e não às pessoas que estão exercendo a função, sendo que tal posicionamento colabora para distanciar a apropriação particular do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo cessa seu cargo ou a organização.

Outra característica weberiana explicada por Bresser é o profissionalismo estreitamente unido ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. Nessa característica, as funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo mediante competição justa, na qual os candidatos são obrigados a provar suas melhores capacidades técnicas além dos seus conhecimentos. O profissionalismo é um princípio que combate os danos negativos do nepotismo que imperava no modelo pré-burocrático patrimonialista, prossegue explicando Bresser. O acesso de cargo do funcionário para postos mais altos é alicerçado pela meritocracia. Outras características do modelo burocrático que provém do profissionalismo são a distinção entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho.

Tais características levam a uma previsibilidade no comportamento humano e a uma padronização no desempenho a fim de maximizar a eficiência da organização.

Pitschas (1993:645) apresenta vantagens e desvantagens do modelo weberiano em relação aos resultados da boa governança (ver quadro 1.1).

Quadro 1.1 - Vantagens e desvantagens do modelo weberiano

| Vantagens | Desvantagens |
|--|---|
| A autoridade burocrática pode ser mais bem-sucedida por causa da unidade de comando e coordenação das atividades administrativas. | Devido à centralização da tomada de decisão, não há qualquer possibilidade de os funcionários públicos se sentirem responsáveis em níveis mais baixos da hierarquia |
| A forma burocrática dos processos administrativos e as estruturas burocráticas de organização interna asseguram a uniformidade e controle legal. | O procedimento administrativo burocratizado leva a um sistema de regras e regulamentos, aplicando procedimentos inúteis acompanhados de burocracia. |
| A alta formação e especialização funcional aumentam a eficiência e produtividade da administração pública relativamente ao desempenho da função pública. | Impede a comunicação entre unidades especializadas, resultando em crescimento de autoridades paralelas e aumento dos custos. |
| A relação impessoal garante um tratamento imparcial e julgamentos objetivos para todos os cidadãos. | A relação impessoal presta insuficiente atenção às necessidades e direitos dos cidadãos. |

Fonte: Adaptado de Pitschas (1993:645)

Para Pitschas (1993:645) torna-se evidente que a eficácia do modelo tradicional depende muito da natureza específica dos serviços públicos e das funções administrativas a serem realizadas. O autor considera que o modelo atingiu eficiência num momento em que as tarefas principais do estado eram para manter a lei e a ordem. No entanto, o papel e as funções do Estado se desenvolveram em diferentes direções, especialmente com o surgimento do Estado-Providência, no qual a administração pública tornou-se profundamente envolvida nos assuntos financeiros e sociais dos cidadãos.

Portanto, o modelo burocrático passou a ser considerado incompatível para o contexto institucional moderno, sobretudo devido à falta de eficiência, morosidade, estilo auto referencial, e falta de interesse nas necessidades dos cidadãos (Pollitt e Bouckaert, 2002). O formalismo excessivo do poder racional-legal acaba por obstruir o ritmo e a dinâmica da Administração, que, em meio a tantas normas e procedimentos, perde agilidade na consecução de suas políticas públicas. Evitam-se abusos e usos indevidos, como a corrupção, o nepotismo e a prática patrimonialista, mas perde-se o foco na prestação do bom serviço público, na agilidade e na qualidade do resultado para a sociedade. No entanto, é ainda de se ressaltar que dadas as circunstâncias de seu tempo, a administração pública tradicional exerceu bem o seu papel, ainda que de modo imperfeito, e continua a nortear até os dias de hoje a maioria das agências governamentais que preferem seguir este modelo básico de organização e gestão, ou pelo menos este modelo parece ser o "padrão" das agências em todos os níveis de governo, considera Denhardt e Denhardt (2003).

1.3 Modernização Administrativa

Na maioria dos países, inclusive no Brasil, o setor público passou por transformações significativas durante as últimas décadas. Quer essas transformações tenham sido denominadas como "reforma", "modernização", "reinvenção" ou qualquer outra designação, a maior parte dos governos está agora bem diferente do que era há alguns anos (Peters, 2008). Foi desenvolvido um vasto e heterogêneo rol de funções, formas organizativas e modos de governança, passando do Estado burocrático assente na hierarquia, nas normas e no universalismo ao desenvolvimento do *Welfare State* até ao presente estado pós-social, comenta Gomes, (2001). O Estado do *Welfare* citado por Rocha (2011) ocasionou o princípio de novos paradigmas e modelos de administração, originando o que posteriormente foi denominado como reforma administrativa, substituindo a administração pública burocrática por uma gestão pública com procedimentos e práticas de gestão empresarial, que Mozzicafreddo (2001) apresenta como sendo uma separação da esfera política da esfera da administração pela criação de agências autónomas de gestão, que Peters (2008) chama de governos mais eficientes e eficazes.

Bresser-Pereira (1998:79) ressalta que quase todos os governos em todos os tempos falam da necessidade de tornar a administração pública mais moderna e mais eficiente. No entanto, esse autor observa que:

[...] reformas administrativas estruturais só houve duas no capitalismo. A primeira foi a da implantação da administração pública burocrática, em substituição a administração patrimonialista (...). A segunda está sendo a da implantação da administração pública gerencial, que tem seus precedentes ainda nos anos 60, mas que, de fato, só começa a ser implantada nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90, nos Estados Unidos, quando o tema ganha a atenção do grande público com a publicação de *Reinventing Government* e a adoção do *National Performance Review* pelo governo Clinton, e no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995.

Pagaza, citado em Madureira (2004a), ressalta que no passado as reformas da Administração Pública tinham origens em impulsos internos de carácter político técnico, no entanto o autor chama a atenção para o facto de que hoje as reformas das estruturas públicas, também denominadas como "reformas do Estado", são resultado do conjunto de fatores externos que identificámos como globalização. Secchi (2009) aponta como um dos elementos dessas ondas de "modernização" a crise fiscal do Estado. Gomes (2001) complementa que a especialização flexível e a organização do trabalho pós-fordista, a informatização e a generalização dos meios de comunicação de massa na "aldeia global", a mundialização dos mercados e o declínio do Estado marcam a nossa época.

Madureira (2004b) salienta que em relação as mudanças trazidas às estruturas administrativas pela globalização estão a diminuição do tamanho do Estado e da administração, a privatização das empresas públicas, a introdução de critérios de mercado, a busca de competitividade para os serviços públicos, a descentralização e a desregulamentação e o *benchmarking*. Por outro lado, Gomes (2000) fala da "governança em rede", cujas regras de conduta traduzem a emergência de um Estado mediador, que procura dar estabilidade aos acordos autorreguladores surgidos em múltiplos espaços onde se diluem as fronteiras entre público e privado. Neste contexto, é importante acentuar que a reforma administrativa holisticamente precisa ir em direção ao desenvolvimento dos mais diversos canais de renovação e modernização (Sedjari *apud* Madureira, 2004a), e que o setor público é o agente decisivo para o desenvolvimento e adaptação da sociedade em rede, sendo que a moldagem e condução desta sociedade está nas mãos do setor público, embora seja este o setor onde as novas tecnologias de comunicação estão menos difundidas (Castells, 2005). Por outro lado, deverá haver integração e inclusão dos cidadãos na questão pública, pois a ação pública tenderá a democratizar-se desenvolvendo uma cultura de proximidade e de escuta, mesmo que de maneira desigual nos diferentes estados.

No entanto, Díez (2002:20) chama a atenção para o facto de que os sistemas administrativos passaram a ser submetidos a pressões diversas, especialmente a internacionalização da economia, o movimento de integração de Estados (como a União Europeia e o Mercosul), as mudanças de valores da sociedade, o crescimento contínuo das funções públicas em um ambiente de restrição de recursos financeiros, a evolução das tecnologias de informação e comunicação, e as pressões democráticas que se traduziram em uma demanda por serviços públicos de qualidade providos por administrações transparentes e responsáveis. Pitschas (2001) complementa que a diminuição dos recursos do orçamento público, o aumento da concorrência com o setor privado e a exigência geral de uma gestão mais eficiente fizeram com que os serviços públicos vivessem sobre uma pressão crescente para atingirem maior produtividade e procederem a uma modernização progressiva.

Dentre as novas medidas para a reforma e modernização administrativa dos estados destacam-se algumas, sem dúvida comuns a uma larga maioria de países, tais como a consolidação de reformas já iniciadas no passado como a descentralização e a desregulamentação, a melhoria da governabilidade da sociedade, a continuação no desenvolvimento da sociedade da informação e da comunicação, a busca da eficácia e da eficiência do setor público, a responsabilização dos funcionários, a observância de códigos de ética e a implicação dos poderes judicial e legislativo nos processos de reforma (Madureira,

2004b). Com efeito, a substituição de modelos e de variáveis na reforma administrativa é imposta pela globalização, e esta terá que ser suportada por novos conhecimentos em que a contribuição de novos mecanismos tecnológicos disponíveis assumam um papel preponderante (Fonseca, 2001), e não apenas sucedâneos aos antigos, mas sobretudo novas atitudes e comportamentos que são determinantes no sucesso ou na falência de uma nova Administração.

No Brasil, durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira dirigiu o Programa de Reforma do Aparelho do Estado, programa que ocasionou mudanças significativas de legislação, práticas de gestão e reformas estruturais na administração pública brasileira, tais como a descentralização, a criação de agências reguladoras, reforma previdenciária, aumento da transparência e governança pública, foco no cidadão como cliente, projetos de governo eletrônico e outros avanços gerenciais (Brasil, 1995).

Alguns podem não concordar com todas as reformas feitas em seu país, mas é louvável o esforço que os governos têm despendido para melhorar as suas máquinas administradoras em busca de mais agilidade, competitividade, transparência, excelência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, considera Carneiro (2010:3).

1. 3.1 A *New Public Management* e a *Governance*

O modelo dominante de reforma do setor público nas últimas décadas tem sido amplamente discutido como *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991). Vale lembrar que a NPM emergiu da vitória dos republicanos nos Estado Unidos e à vitória do Partido Conservador com Margaret Thatcher, no Reino Unido em 1979. Araújo (2000) defende que quando os líderes políticos destes partidos subiram ao poder, os seus governos confrontaram-se com bruscas restrições económicas que tiveram amplo impacto na orientação das medidas de reforma. Por outro lado, a *Governance* como modelo alternativo para uma nova gestão pública está intimamente ligada à emergência e afirmação da *New Public Management* enquanto modelo de organização e gestão do serviço público. Rhodes (1997) ressalta que o debate da Governança foi impulsionado pelas condições criadas pela aplicação da filosofia gerencial da NPM.

As ideias da NPM tornaram-se um "*gold standart*" para a reforma administrativa ao redor do mundo, ressalta Peters (1997). Igualmente, o interesse crescente em reforma do tipo Governança ampliava a dimensão da mudança (Peters, 2008), sendo que em momentos diferentes e em períodos distintos a maioria dessas ideias de mudanças baseiam-se

implicitamente, e muitas vezes de forma explícita, 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). Araújo (2000) ainda reforça que 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.

Na NPM as relações entre os órgãos públicos e seus clientes, 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 e gerados pela concorrência, salientam Denhardt e Denhardt (2003). Na Governança, muitas das reformas implementadas por governos enfatizaram o papel de atores sociais em elaborar e implementar políticas e, principalmente, o papel das redes e estruturas análogas nos processos de governo e sociedades, destaca Peters (2008). Para Secchi (2009) a Governança significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Klijn (2008:506) defende 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. Osborne (2010) ainda complementa que a NPM está numa fase de transição evolutiva da Administração Pública Tradicional para o que denomina-se hoje de Nova Governança Pública. Osborne também defende 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.

Carapeto e Fonseca (2009:44) abordam o tema governança como sendo a governação colaborativa conduzida por parceiros que procuram desenvolver alternativas para a ação, identificar soluções, alinhar prioridades e tomar decisões. 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 que são cada vez mais importantes à medida que aumenta a complexidade da tarefa.

Tais abordagens inovadoras, baseadas na criação de redes de parceiros e no envolvimento de *stakeholders* para alcançar objetivos de políticas públicas, permitem: (1) formar parcerias intergovernamentais e eficazes; (2) desenvolver soluções inovadoras e

colocá-las em prática em grandes grupos de *stakeholders*; (3) baixar as barreiras à adoção das medidas porque disseminam as histórias de sucesso e as lições aprendidas; (4) facilitar a transferência de tecnologia porque relaciona investigadores e aplicadores; (5) desenvolver o capital humano pela aprendizagem e (6) desenvolver diálogo permanente entre *stakeholders* para apoiar as parcerias (Carapeto e Fonseca, 2009: 44).

Para Denhardt e Denhardt (2003) a NPM tornou-se um modelo normativo, uma sinalização de uma mudança profunda na forma como pensamos sobre o papel dos administradores públicos, a natureza da profissão e como e porque as coisas são realizadas, ocasionando assim imensas vantagens que vão desde a descentralização, a competitividade e flexibilidade, além de dar poder de escolha aos clientes (utentes/cidadãos) e permitir que os gestores estabeleçam estratégias com vistas a alcançarem maiores mudanças com a utilização de diversos meios de incentivos. O cliente passa a ser o foco principal, e como resultado um vocabulário inteiramente novo com vertente comercial surge e vem se tornando amplamente utilizado, de modo que a qualidade dos serviços prestados passa a ser o fator dominante para garantir a satisfação do cliente, complementa Giaunque (2003).

No entanto, o protagonismo do NPM decresceu nos últimos anos, sendo que nos anos 1980 tratou-se de mudar as estruturas para mudar os comportamentos, e nos anos 1990 se procurou saber quais os serviços deveriam ser prestados aos cidadãos para depois, eventualmente, mudar as estruturas, fazendo com que o serviço aos cidadãos se tornasse ponto fulcral (Gomes, 2001). Embora seja um modelo funcional, uma das fragilidades da NPM é sem dúvidas a confiabilidade do cliente/utente/cidadão na eficiência dos serviços prestados e a responsabilidade dos funcionários nas organizações públicas (Kernaghan *apud* Pierre e Peters, 2000), pois, salienta Mozzicafreddo *et. al.*, (2001), tanto a administração como o cidadão consolidam uma relação negativa com a coisa pública e desconfiança mútua, sendo necessário trabalhar mais as estruturas, procurando fazer funcionar o conjunto de mudanças introduzidas (Gomes, 2001). Nesse aspeto Peters (2009) ainda considera que o principal meio de melhorar a qualidade dos serviços ao consumidor é melhorar a eficiência na prestação de serviços. O autor salienta que ao fornecer melhores serviços, a abordagem gerencial também irá reduzir os custos totais do governo, e assim aumentar ainda mais a legitimidade do governo.

Pierre e Peters (2000) conceptualizam a governança com quatro conceitos distintos: hierarquias, mercados, comunidades e redes. Como hierarquias, a governança diz respeito a estruturas estatais altamente verticalizadas, sendo o modelo burocrático weberiano o exemplo padrão. Na abordagem voltada ao mercado, a governança destaca o carácter económico e

racional dos atores e confere peculiar atenção aos mecanismos através dos quais eles competem e cooperam. O modelo de governança focado nas comunidades emerge como uma alternativa aos modelos de estado e de mercado, preconizando uma configuração governativa com um envolvimento mínimo do Estado e assente num espírito cívico de forte participação. No caso das redes, a governança evidencia as redes de políticas públicas (*policy networks*), que constituem uma das suas manifestações mais frequentes.

Relativamente as redes, Carapeto e Fonseca (2009:47) consideram que estas abrangem uma enorme variedade de atores como instituições estaduais e os diversos interesses organizacionais, de forma mais ou menos duradoura, num determinado setor de política. Pierre e Peters (2000) complementam ressaltando que a importância tem sobretudo a ver com o facto de facilitarem a cooperação e interesses e recursos públicos e privados, aumentando, assim a eficiência na implementação das políticas públicas.

Araújo e Silvestre (2013:55) também salientam que com a Nova Governação Pública estão a emergir estruturas de *networks*, particularmente na sua forma cooperativa e colaborativa, para aumentar os meios tradicionais de cooperação devido à grande dispersão e variedade de serviços públicos. Para esses autores, apesar da grande confiança nas *networks* para lidar com as questões sociais complexas e a crescente interdependência entre serviços, persiste ainda uma compreensão limitada sobre como elas funcionam de facto e como podem ser geridas de forma a maximizar e assegurar a sua sustentabilidade.

1. 3.2 Da *New Public Management* ao *New Public Service*

Devido às insatisfações ocorridas pela 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, 2001). Surge o conceito de *New Public Service* (NPS) desenvolvido por Denhardt e Denhardt (2003) que, como complemento ou alternativa a 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 e em particular com os cidadãos (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). Neste sentido, Abrucio (1997:32) também conceitualiza a relação pública entre cidadãos e governo como uma parceria e não como uma dependência.

No quadro 1.2 Denhardt e Denhardt (2000) apresentam sete princípios orientadores daquilo que consideram ser o *New Public Service*. Neste novo modelo, a administração deve observar aspetos que estão para além da mera racionalidade do mercado, valorizando o cidadão e não exclusivamente a produtividade, incentivando o cidadão a ser participativo e procurando orientar em vez de dirigir (Denhardt e Denhardt, 2000). É indispensável que o gestor público distinga o cidadão como cidadão, e não simplesmente como um consumidor de bens e serviços públicos como quer a lógica de mercado.

Quadro 1.2 - Princípios do NPS

| |
|--|
| Servir em vez de dirigir |
| O interesse público é o propósito, não o subproduto |
| Pensar estrategicamente, agir democraticamente |
| Servir cidadãos, não consumidores |
| Reconhecer que a <i>accountability</i> não é simples |
| Valorizar as pessoas, não somente a produtividade |
| Valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo |

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt, 2000.

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).

Um outro aspeto que vale ressaltar é a consideração de Alves e Moreira (2009) sobre a necessidade de uma outra forma de olhar para a coisa pública, de incentivar um novo paradigma da governação que, mais que fortalecer a velha política, seja capaz de incentivar e facilitar a participação e vigilância cívicas por parte dos cidadãos, limitando os abusos do poder político na medida em que permite mais transparência na forma de atingir os resultados e mais *accountability* na avaliação dos eleitos ou das políticas públicas. Essa administração pensa estrategicamente mas age democraticamente, valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e pretende servir, não apenas clientes mas os cidadãos a quem presta contas e com quem dialoga, defende Carapeto e Fonseca (2009), complementando que essa transformação significa um passo importante rumo à abertura da administração pública aos cidadãos.

Enfim, o reconhecimento das diferenças entre a gestão pública e a gestão empresarial revela-nos que a burocracia, embora redesenhada, irá sobreviver porque é essencial a uma boa gestão pública, possibilitando o controlo e a responsabilidade. Mozzicafreddo (2001) considera que a burocracia enquanto modelo organizacional, com a sua modernização de benefícios e procedimentos administrativos, é um dos instrumentos que um Estado democrático tem ao seu dispor para garantir a igualdade e equidade de tratamento e limitar as assimetrias introduzidas pelo mercado. Sendo assim, a gestão pública não é questão apenas de eficiência e eficácia, mas antes de tudo de outros valores que superam a gestão empresarial, tais como a legalidade e a legitimidade.

Alves e Moreira (2009) consideram que o mais importante hoje não é a infundável discussão entre denominação a dar à Administração Pública, mas dar conta das novas formas de olhar para a coisa pública que são essenciais para mudar e reformar os nossos serviços, no sentido de incrementar o valor público e a autonomia dos cidadãos. Os autores ainda citam Tavares e Alves (2006), que veem a urgência de um novo perfil de "servidor público", dotado de capacidade de liderança e de ferramentas intelectuais necessárias para melhor enquadrar a administração e a gestão pública no âmbito mais vasto da governação.

1.4. Abordagem dos *stakeholders*

Este item objetiva consolidar um referencial teórico acerca da importância e dos conceitos gerais sobre os *stakeholders* e a teoria dos *stakeholders*. Para tanto, fundamentou-se esse referencial teórico a partir da teoria sustentada por diversos autores de âmbito internacional.

1.4.1 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. Desde então a gestão dos *stakeholders* passou a ser considerada e apontada como um fator crítico de sucesso (Vieira *et. al.*, 2010). Mitchell *et. al.*, (1997) defendem que 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. Do mesmo modo, Gomes (2013:77) aponta que tal abordagem tem sido aplicada a organizações públicas como forma de aumentar a clareza acerca do ambiente que envolve essas organizações.

A este respeito Donaldson e Preston (1995) chamam a atenção para a importância de entender a gestão dos *stakeholders* como fator determinante para a gestão organizacional, sendo que Freeman *apud* Vieira *et. al.*, (2010:3) ressalta que a suposição principal da teoria

dos *stakeholders* é aquela onde a eficácia da organização é medida por sua habilidade de satisfazer não somente os acionistas, mas igualmente aqueles agentes que têm um vínculo com a organização.

Vieira (2012:2) chama a atenção para o fato de que embora o crescente número de trabalhos acerca do tema *stakeholder* vem aumentando na literatura empresarial, esse tema ainda é pouco explorado no campo do setor público, em particular no contexto do governo local. Do mesmo modo Gomes (2013:77) também argumenta que, apesar de bastante explorado em organizações privadas, esse assunto ainda merece atenção dos pesquisadores na área pública devido a grande quantidade de atores que podem exercer algum tipo e influência sobre essas organizações.

Vieira *et. al.*, (2010) realizaram um levantamento bibliográfico acerca dos trabalhos que incidem sobre a teoria dos *stakeholders* aplicadas em organizações turísticas. Eles encontraram apenas vinte e sete artigos em nove *journals*, sendo categorizados conforme as seguintes temáticas: Desenvolvimento Sócio-Ambiental (nove artigos); Esporte e Turismo (cinco artigos); Práticas Colaborativas e seus Impactos no turismo (cinco artigos); e Práticas Administrativas Aplicadas ao Turismo (oito artigos), evidenciando deste modo a escassez de trabalhos acerca do tema, particularmente no setor público onde não foi encontrado resultados relevantes, ressaltando deste modo a importância para novos estudos.

Mitchell, Agle e Wood (1997:853) ressaltam que o conceito de *stakeholders*, também chamados por Rocha (2010:1) de públicos de interesses ou públicos estratégicos, tornou-se incorporado na cultura administrativa e no pensamento dos gestores e vêm ganhando popularidade entre os formuladores de políticas, reguladores, organizações não-governamentais (ONG's), empresas e meios de comunicações, sendo que Friedman e Miles (2006:3) salientam que cada vez mais os estudiosos estão se aplicando a elaboração e discussão do assunto, além de apontar críticas e questionamentos.

Freeman (1984) define os conceitos básicos para o termo *stakeholder* como sendo o conjunto de grupos (sejam entes públicos ou privados) que ao mesmo tempo em que podem afetar uma determinada organização também podem ser afetados por ela¹. Domenico (1997:30) chama a atenção para o fato de Freeman incluir tanto aquele que influencia de

¹ Conforme Friedman e Miles (2006: 5) essa é a definição mais defendida por autores como: Friedman e Miles (2006) Berman *et al.* (1999), Burton e Dunn (1996), Calton e Kurland (1995), Frooman (1999), Cloodpaster (1991), Greenley e Foxall (1997), Heugens, Van den Bosch, e Van Riel (2002), Jawahar e McLaughlin (2001), Jones e Wicks (1999a), Kujala (2001), Metca lfe (1998), Page (2002), Roberts (1992), Rowley e Moldoveanu (2003), Rowley (1997), Sternbefg (1997), Wood e Jones (1995).

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. São grupos cruciais para a sobrevivência e sucesso da empresa, ressalta Freeman (2004:64).

Para Friedman e Miles (2006:1) os *stakeholders* no seu mais amplo e ambicioso conceito representam uma definição de todas as organizações: como devem ser conceituadas e o que deveriam ser. Ou seja, a própria organização deve ser pensada como um grupo de *stakeholders* e o propósito da organização deve ser o de gerir os seus interesses, necessidades e pontos de vista. Na concepção de Harrison (2005:31) os *stakeholders* são públicos de interesses, grupos ou indivíduos que afetam e são afetados significativamente pelas atividades da organização, tais como os clientes, os colaboradores, os acionistas, os fornecedores, os distribuidores, a imprensa, o governo, a comunidade, entre outros.

Carroll (2009:84) define os *stakeholders* como grupos ou indivíduos com os quais a organização interage ou que exista dependência mútua, sendo qualquer indivíduo que afeta ou que seja afetado pelas ações, decisões, políticas, práticas ou objetivos de uma organização. Donaldson e Preston (1995) conceitualizam os *stakeholders* como um conjunto de grupos que possuem interesses legítimos nas ações de uma determinada organização, podendo essa relação de interesse ser transitória ou permanente.

Hill e Jones (1992:133) consideram que os *stakeholders* são constituintes que têm uma reivindicação legítima sobre a organização. Os autores salientam que tal reivindicação é estabelecida por meio da existência de uma relação de troca. Brenner (1993:205) também concorda com Hill e Jones defendendo e complementando que os *stakeholders* são aqueles grupos que tem alguma relação legítima não insignificante com a organização, tais como transações de troca, impactos nas ações e responsabilidades.

Paiva e Manfredini (2010:4) 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 assim, numa sociedade em rede. Donaldson e Preston (1995) ainda alertam para o facto de que os *stakeholders* devem ser considerados enquanto fim em si mesmos, e não como meio para se alcançarem determinados fins.

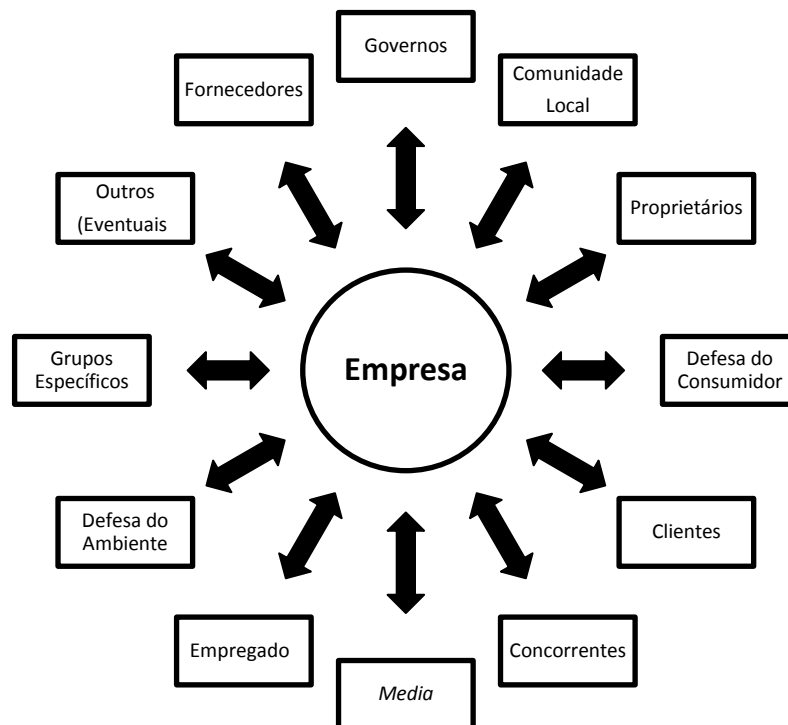
1.4.2 Teoria dos *stakeholders*

Na teoria dos *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. Freeman procura explicar a relação da empresa com o seu ambiente externo e o seu comportamento dentro desse ambiente. O autor 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 (ver figura 1.1).

Nesse mapa Freeman considera como *stakeholder* interno a própria organização, e *stakeholders* externos os atores com quem a organização mantém interações: fornecedores, governos, comunidades locais, proprietários, defesa do consumidor, clientes, *mídia*, concorrentes, empregados, defesa do ambiente, grupos específicos e outros eventuais grupos.

Figura 1.1 - Modelo inicial de mapeamento de *stakeholders*



Fonte: Adaptado de Freeman (1984:55).

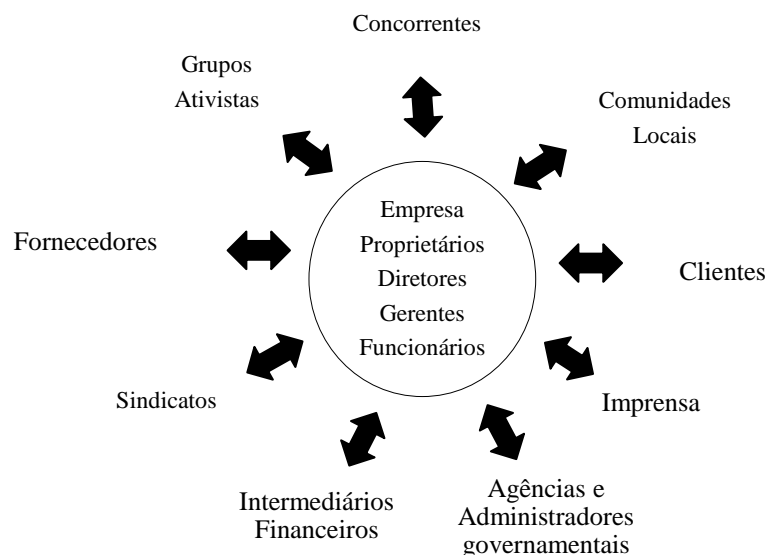
Mainardes *et. al.*, (2011:3) ressaltam que as ideias de Freeman (1984), que culminam com a teoria dos *stakeholders*, surgiram num contexto organizacional em que a empresa percebeu que não era auto suficiente e que dependia de seu ambiente externo, composto por grupos externos à organização. Assim, Freeman (1984) sugeriu que pessoas, grupos e organizações que tenham algum tipo de interesse no sucesso de uma organização seriam denominados de *stakeholders*. O autor sugere que todas as organizações elaborem um mapa contendo os principais atores que envolve as atividades da organização. Salienta ainda 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. Além do mais, Freeman considera em seu modelo de mapa que as relações sejam diádicas e interdependentes entre si, sendo simbolizada pelas setas que ligam a empresa aos diversos atores sociais.

Portanto, o objetivo central da teoria dos *stakeholders* tem sido o de permitir aos gestores compreender os *stakeholders* e estrategicamente gerenciá-los (Frooman, 1999:191). No entanto, Gomes (2013:77) considera que mesmo sendo uma teoria bem estabelecida, ainda 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 habilitam o ambiente em que operam.

Harrison (2005:31) fornece uma representação simbólica de como os *stakeholders* influenciam e são influenciados pela organização. Em uma relação de mão dupla simbolizada pelas setas de duas pontas o autor separa os *stakeholders* internos e externos (ver figura 1.2), 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.

Figura 1.2 - Stakeholders internos e externos



Fonte: Harrison (2005:31)

Para Rowley (1997:889) os esforços para criar uma teoria dos *stakeholders* testável são prova de um movimento em direção a uma teoria que explique como as organizações funcionam. Esse autor considera em seu artigo *Moving beyond dyadic ties: a network theory*

*of stakeholder influences*² que uma teoria abrangente da empresa requer não apenas uma explicação de influências de *stakeholders*, mas também como as empresas respondem a essas influências. Pondera ainda que para descrever como as organizações respondem aos seus parceiros, os estudiosos devem considerar as interações múltiplas e interdependentes que existem simultaneamente em ambientes de *stakeholders*.

Mainardes *et. al.*, (2011:3-4) citam Jones e Wicks (1999) e Savage *et. al.*, (2004), que consideram as premissas básicas da teoria dos *stakeholders* com as seguintes definições:

- A organização tem relacionamentos com muitos grupos que influenciam ou são influenciados pela empresa, os *stakeholders* segundo Freeman (1984);
- A teoria se interessa pela natureza desses relacionamentos em termos de processos e resultados para a empresa e para os *stakeholders*;
- Os interesses de todos os *stakeholders* legítimos tem valor intrínseco e assume-se que nenhum conjunto de interesses domina outros, como observam Clarkson (1995) e Donaldson e Preston (1995);
- A teoria focaliza a tomada de decisão gerencial;
- A teoria explica que os *stakeholders* irão tentar influenciar o processo decisório da organização, de modo que seja consistente com as suas necessidades e prioridades;
- Quanto às organizações, estas devem tentar entender e equilibrar os interesses dos vários intervenientes.

Autores como Clarkson (1995), Donaldson e Preston (1995), Mitchell, Agle e Wood (1997), Rowley (1997), Frooman (1999) e outros vêm desenvolvendo particularmente trabalhos sobre a teoria dos *stakeholders*. Mitchell, Agle e Woods (1997:853) observam que desde que Freeman publicou em 1984 a obra que assinou o marco oficial sobre a teoria dos *stakeholders*, ainda não existe um consenso de quem (ou o que) são os *stakeholders* da empresa, e a quem (ou o que) os gestores devem prestar atenção. Os autores consideram que esses fatores exigem uma teoria normativa da identificação dos *stakeholders* para explicar por que os gestores devem considerar certas classes de *stakeholders*, e exige igualmente uma teoria descritiva da importância dos *stakeholders* para explicar as condições em que os gestores não consideram certas classes de *stakeholders*. Gomes (2004) também ressalta que, apesar de todo o debate e empenho, a teoria dos *stakeholders* ainda permanece vaga, não explicando completamente a complexidade dos relacionamentos entre as organizações e as pessoas, entre os grupos e outras organizações de seu ambiente.

Frooman (1999: 193), em seu artigo *Stakeholders influence strategies*, defende que muitas das respostas para a pergunta "Quem são eles?" tomaram a forma de listas de *stakeholders* ou esquemas de categorização de *stakeholders*. O autor cita, por exemplo, as concepções de Carroll (1989) que defende os *stakeholders* como grupos genéricos *versus* específico; e as concepções de Clarkson (1995) que defende grupos primário *versus*

² Indo além de laços diádicos: Uma teoria de rede de influência dos *stakeholders*.

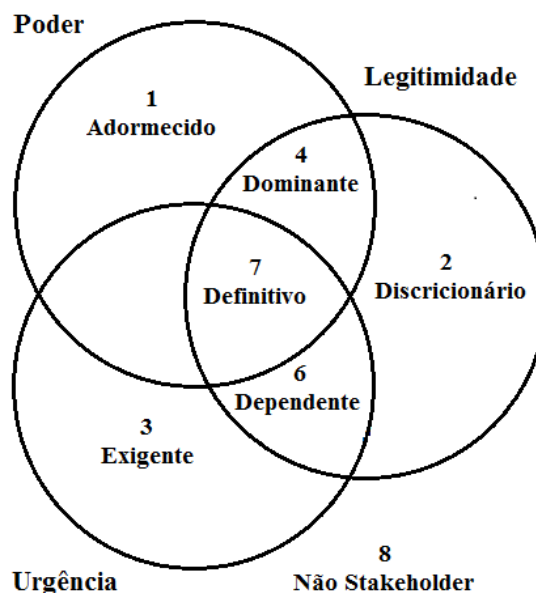
secundário. No entanto, Frooman considera que o trabalho mais abrangente até então é o de Mitchell *et. al.*, (1997). Neville e Menguc (2006: 1) também mencionam a importância do trabalho de Mitchell *et. al.*, (1997), ressaltando que esses autores identificam a importância da teoria dos *stakeholders* argumentando que os gestores devem priorizar os *stakeholders* de acordo com seu poder, legitimidade e urgência. Frooman (1999:193) ainda salienta que em suas várias combinações estes atributos são indicadores da quantidade de gerenciamento e atenção que se deve dar a um *stakeholder*.

O modelo proposto por Mitchell *et. al.*, (1997) é denominado de *Stakeholder Saliency*. Mainardes *et. al.*, (2011:6) consideram o modelo dinâmico e baseado numa tipologia de identificação, que permite o reconhecimento explícito da singularidade da situação e a percepção gerencial para explicar como os gestores devem priorizar as relações com os *stakeholders*. Mitchell *et. al.*, (1997) demonstram no *Stakeholder Saliency* como o poder, a legitimidade e a urgência podem permitir previsões sobre o comportamento gerencial no que diz respeito a cada classe de *stakeholder*, bem como previsões sobre o modo como os *stakeholders* mudam de uma classe para outra e o que isso significa para os gestores.

Mitchell *et. al.*, (1997) propõem que os grupo de *stakeholders* sejam identificados por meio do *poder* dos *stakeholders* para influenciar a empresa; da *legitimidade* do relacionamento dos *stakeholders* com a empresa, e da *urgência* da reivindicação dos *stakeholders* na empresa. Esses autores consideram o modelo dinâmico por três razões: (1) os três atributos (poder, legitimidade e urgência) podem sofrer variações e portanto, não são estáticos; (2) os atributos são socialmente construídos e não objetivos; e (3) na maioria das vezes os *stakeholders* não têm consciência de que possuem um ou mais dos atributos, podendo possuir hoje apenas um dos atributos e com o passar do tempo adquirir mais um ou dois atributos. Mainardes *et. al.*, (2011:6) veem como vantagens do modelo proposto por Mitchell *et. al.* o fato do modelo ser político, pois considera a organização como resultante de interesses conflitantes e desiguais; ser operacionalizável, pois qualifica os *stakeholders*, além de ser dinâmico pois considera as mudanças de interesses no espaço-tempo social.

Gomes (2012:84-85) também cita Mitchell *et. al.*, (1997) considerando que esses autores combinam as três dimensões (poder, legitimidade e urgência) identificando a partir dessas combinações a presença de sete tipos de *stakeholders* além de identificar os não *stakeholders*, (ver figura 1.3 da página 25).

Figura 1.3 - Classes qualitativas de *stakeholders*



Fonte: Adaptado de Mitchell *et. al.*, (1997:874).

Mitchell *et. al.*, (1997:874) começam por especificar quatro tipos de *stakeholders*: os latentes, os expectantes, os definitivos e os não *stakeholders*. Cada um desses tipos de *stakeholders* é classificado conforme a combinação concebida pelos autores e exposta no quadro 1.3 da página 26.

No entanto, McVea e Freeman (2005) reconheceram a necessidade de entendermos e tratarmos os *stakeholders* como indivíduos e não como foram assumidos até então, como grupos. Esses autores admitiram que poucos avanços ocorreram na tarefa de transformar a teoria em prática devido ao facto de que muitos autores, inclusive eles em trabalhos anteriores, consideravam os *stakeholders* apenas como grupos. McVea e Freeman (2005:57) defendem a abordagem "*name-and-faces*" considerado que nessa abordagem as organizações devem reconhecer os seus *stakeholders* enquanto indivíduos, ponderando-os em suas idiossincrasias. Com isso, os gestores passam a ser capazes de desenvolver estratégias específicas em consonância com as especificidades dos *stakeholders* enquanto indivíduos.

A este respeito, Domenico (2007:38) considera que McVea e Freeman colocaram luzes sobre as interações que ocorrem na prática entre "*stakeholders-indivíduos*". Para essa autora, cada ser humano tem informações diferenciadas, interesses, bem como crenças e valores,

mesmo sendo rotulado como cliente ou empregado, investidor, fornecedor ou comunidade. Tais interações são sempre entre seres humanos e não entre rótulos, afirma Domenico (2007:38).

Quadro 1.3 - Tipologia dos *stakeholders* conforme o *Stakeholder Saliency*

| Tipologia | Classificação |
|--|--|
| <p>Stakeholders Latentes: Contém um dos atributos e recebem pouca atenção das organizações.</p> | <p>Stakeholder Adormecido: É composto por grupos ou indivíduo que possui poder para impor a sua vontade na organização mas não tem legitimidade nem urgência. Desse modo, o poder fica latente, tendo o <i>stakeholder</i> pouca ou nenhuma interação com a organização. Se faz necessário que os gestores conheçam esses <i>stakeholders</i> a fim de avaliar o potencial de conseguir outros fatores.</p> <p>Stakeholder Discricionário: É composto por grupos ou indivíduo que possui legitimidade, mas não tem poder de influenciar a organização e nem alega urgência. Para este tipo de <i>stakeholder</i> a atenção que se deve dar centra-se na responsabilidade social corporativa devido às tendências de reatividade.</p> <p>Stakeholder Exigente: Possuem urgência, mas não possuem poder e nem legitimidade. Sem o poder e a legitimidade esses <i>stakeholders</i> não conseguem exigir tanto da organização, no entanto os gestores devem monitorar esses grupos a fim de perceberem o potencial para conseguirem um segundo atributo.</p> |
| <p>Stakeholders Expectantes: Possuem dois dos atributos mantendo deste modo uma postura ativa do <i>stakeholders</i> e da organização.</p> | <p>Stakeholder Dominante: São os grupos ou indivíduo que possui influência na organização devido ao seu poder e legitimidade. Esses recebem muita atenção da organização.</p> <p>Stakeholder Perigoso: Possuem poder e urgência, mas como não tem legitimidade age de modo coercivo sendo um perigo para a organização.</p> <p>Stakeholder Dependente: Esses detêm urgência e legitimidade, mas falta o poder gerando assim uma dependência do poder dos outros <i>stakeholders</i> para conseguir validar suas reivindicações ante a organização.</p> |
| <p>Stakeholder Definitivo: É composto por grupos ou indivíduo que possuem poder, legitimidade e urgência despertando a atenção imediata dos gestores fazendo com que suas reivindicações sejam priorizadas.</p> | |
| <p>Não-Stakeholder: Esses não exercem nenhum tipo de influência e nem é influenciado pela organização.</p> | |

Fonte: Adaptado de Mitchell *et. al.*, (1997:873-879).

CAPITULO II. O MODELO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO

2.1. O Ministério do Turismo e seus órgãos

Por meio da Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003⁴, foi criado o Ministério do Turismo, que antes era incorporado ao Ministério do Esporte e Turismo, sendo organicamente transformado em Ministério do Esporte, enquanto parte de suas competências foram transferidas ao Ministério do Turismo, que doravante passou a acolher uma antiga reivindicação do setor turístico, configurando um novo modelo de gestão, descentralizada e participativa a fim de gerar divisas para o País, criar empregos e contribuir para a redução das desigualdades regionais, possibilitando desse modo a inclusão de diversos agentes sociais (PNT, 2007:22).

Vale ressaltar que o Ministério do Turismo substituiu a antiga Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, hoje intitulada como Instituto Brasileiro do Turismo. Antes da criação do Ministério do Turismo, a EMBRATUR em conjunto com o Conselho Nacional de Turismo eram os encarregados de organizar e planejar toda a atividade turística até então, passando esses a serem hoje órgãos da administração indireta e direta do Ministério do Turismo.

A partir daí, o Ministério do Turismo passou a representar o órgão máximo de turismo no Brasil, apresentando condições necessárias para articular com os demais ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado, buscando o cumprimento do papel de articulador do processo de desenvolvimento integrado com diversos segmentos do setor, configurando assim um novo modelo de gestão, descentralizado e participativo (PNT, 2007:22).

A organização interna do Ministério do Turismo, bem como a sua gestão descentralizada, foi planejada por meio do Plano Nacional de Turismo 2003 - 2007, que hoje já conta com a sua terceira versão 2013 - 2016. Esse Plano foi elaborado de forma participativa dentro de um processo de discussão e atualização, observando as necessidades do setor. Segundo o PNT (2003:15) o processo de construção do Plano contou com duas reuniões coordenadas pelo Ministro do Turismo, nas quais explicitava as ideias iniciais solicitando sugestões e apontamentos dos principais problemas existentes no setor, a fim de obter alternativas e soluções para os problemas existentes. No primeiro momento a reunião contou com a participação de todas as entidades, instituições e empresas de porte nacional e representantes do segmento turístico (PNT, 2003:15). No segundo momento, incluiu

secretários e dirigentes estaduais de turismo e presidentes de empresas públicas de turismo, resultando em contribuições que foram sistematizadas e agrupadas em eixos temáticos de interesses, levando a uma análise que permitiu ampliar o entendimento dos desafios e consolidar uma proposta inicial para a gestão do turismo brasileiro (PNT, 2003:15).

Em 29 de abril de 2003, o Ministério do Turismo apresentou o Plano Nacional de Turismo, cujos objetivos refletiram numa concepção de desenvolvimento que apontava não somente para o crescimento, mas sobretudo para a desconcentração de renda por meio da regionalização, da interiorização, da segmentação, da qualificação e da comercialização da atividade turística (PNT, 2003).

O caráter democrático e participativo da elaboração do Plano Nacional do Turismo teve seguimento prático no modelo de gestão do turismo nacional, sendo que a organização interna do Ministério do Turismo, bem como a sua gestão descentralizada, foi planejada por meio do referido documento. Portanto, o Ministério do Turismo se orienta pelas diretrizes definidas no Plano Nacional de Turismo, que estrutura um conjunto articulado de macro programas e programas, que alinhados com os programas e ações do Plano Plurianual (PPA) do governo federal³, estabelecem as condições para a sua efetivação no âmbito do governo federal (PNT, 2007:43).

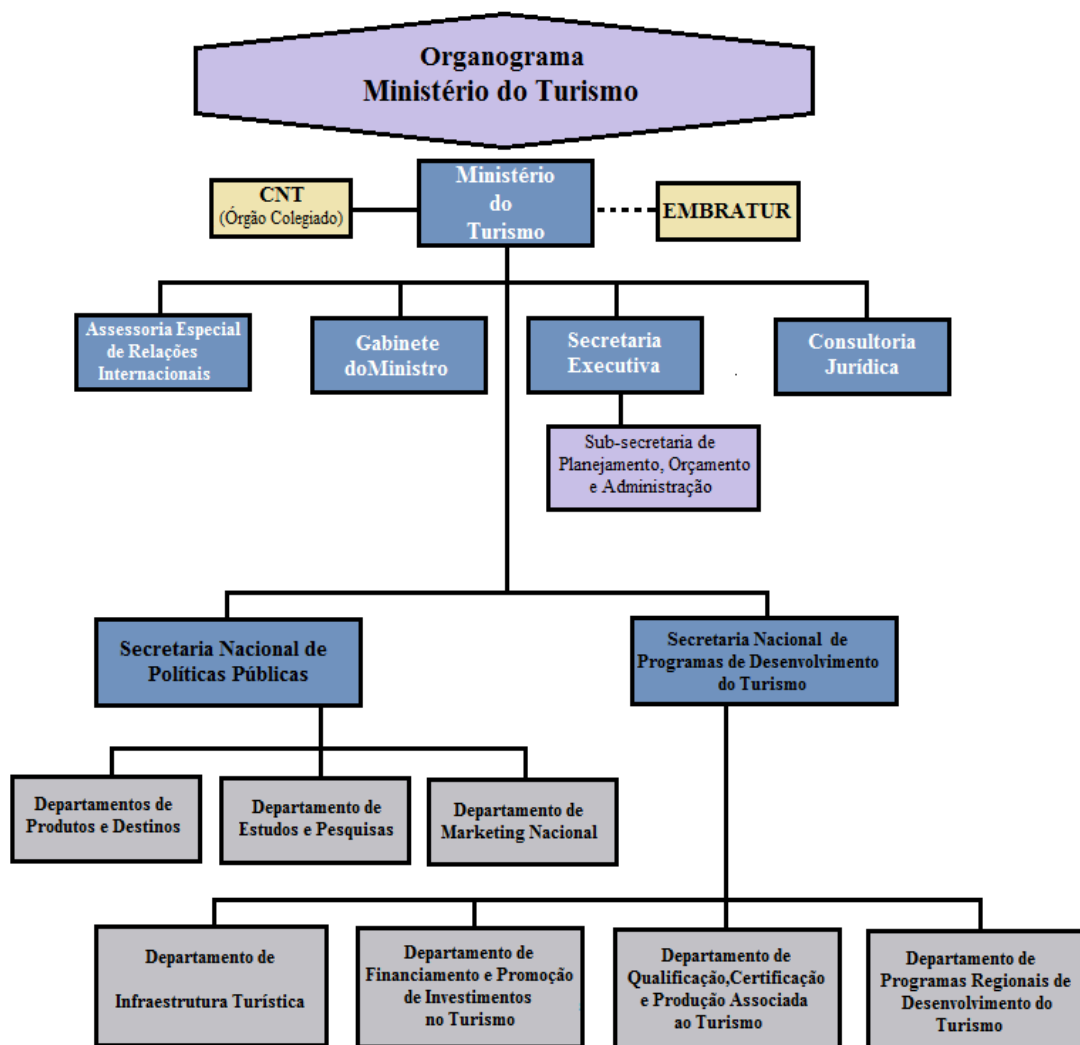
A estrutura interna do Ministério do Turismo (ver figura 2.1 da página 29), de acordo com o Decreto 8.102 de 06 de setembro de 2013, é composta por órgãos da assistência direta e imediata ao Ministro, além de órgãos finalísticos, aqueles ligados à essência do funcionamento da organização.

O Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva com sua subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, a Assessoria Especial de Relações Internacionais e a Consultoria Jurídica fazem parte dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado. Os outros órgãos, que são órgãos finalísticos dentro da estrutura do Ministério do Turismo, são a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo com seus departamentos, e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Turístico, também com seus departamentos, representam órgãos

³ Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil (Art. 165) o Plano Plurianual é um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.

específicos singulares⁴; o Conselho Nacional de Turismo (CNT) representa um órgão colegiado⁵, e por fim, o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) representa uma autarquia especial⁶ vinculada ao Mtur.

Figura 2.1 - Organograma do Ministério do Turismo



Fonte: Mtur (2014)

⁴ Os órgãos singulares são aqueles que decidem e atuam por meio de um único agente, o chefe. Podem possuir vários agentes auxiliares mas sua característica de singularidade é expressa pelo desenvolvimento de sua função por um único agente, em geral o titular (Meirelles, 1990).

⁵ Os órgãos colegiados decidem pela manifestação de vários membros, de forma conjunta e por maioria, sem a prevalência da vontade do chefe, a vontade da maioria é imposta de forma legal, regimental ou estatutária (Meirelles, 1990).

⁶ Conf. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, autarquia é: serviço autônomo criado por lei com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Nos limitaremos a especificar apenas os órgãos que comporão a nossa pesquisa, sendo eles: o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).

2.1.1 Conselho Nacional de Turismo

O Conselho Nacional de Turismo por meio do Decreto nº 4.686 de 29 de abril de 2003 representa um órgão colegiado da administração direta do Mtur. Esse órgão visa assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivadas (PNT, 2007:22-23). Atualmente o Conselho Nacional de Turismo é formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo, integrando setenta e um (71) conselheiros de instituições públicas e entidades privadas em âmbito nacional.

Conforme o anexo A, cedido gentilmente pela Coordenação Geral do Conselho Nacional de Turismo, observamos que este órgão é composto por mais instituições privadas do que públicas. São trinta e oito (38) representantes da iniciativa privada, abrangendo as seguintes categorias: agências e operadoras; alimentação; capacitação e qualificação; comunicação e *mídia*; eventos; hospedagem; lazer e entretenimento; organizações de trabalhadores; organizações patronais; segmentos turísticos; e transportes; além de contar com três (3) indicações da Presidência da República. No setor público essas representações são em número de trinta (30), abrangendo as seguintes categorias: agentes financeiros, estados e municípios, e governo federal.

Segundo o Mtur (2014) o Conselho Nacional de Turismo conta atualmente com nove (9) Câmaras Temáticas⁷ (ver quadro 2.1).

Quadro 2.1 - Câmaras Temáticas

| Câmara temática | Objetivo | Composição |
|------------------------------|--|---|
| Financiamento e investimento | Promover articulações para criar condições de disponibilizar as facilidades de infraestrutura pública, viabilizar investimentos privados e melhorar a qualidade dos destinos turísticos. | Trinta e seis representantes do setor público e privado |
| Infraestrutura | Promover articulações para criar condições de disponibilizar as | Trinta e quatro representantes de instituições do setor público e |

⁷ As câmaras temáticas são agrupamentos de instituições que compõem o Conselho Nacional de Turismo, com o objetivo de identificar e discutir assuntos específicos capazes de impactarem na consecução da Política Nacional do Turismo.

| | | |
|---|--|---|
| | facilidades de infraestrutura pública, viabilizar investimentos privados e melhorar a qualidade dos destinos turísticos. | privado. |
| Legislação | Identificar e propor adequações na legislação turística e correlata, para o ordenamento e normatização das atividades turísticas. | Trinta e quatro representantes de instituições do setor público e privado. O Instituto Brasileiro de Turismo é um dos representantes do setor público. |
| Negociações internacionais de serviços turísticos | Facilitar a consolidação da lista de ofertas dos serviços turísticos do Brasil na rodada do Mercosul. | Trinta e quatro representantes de instituições do setor público e privado. O Instituto Brasileiro de Turismo é um dos representantes do setor público. |
| Promoção e apoio à comercialização | Coordenar e integrar a participação governamental e da iniciativa privada, facilitando a promoção e o apoio à comercialização dos produtos turísticos com o fortalecimento da sua distribuição. | Trinta e seis representantes de instituições do setor público e privado. O Instituto Brasileiro de Turismo é um dos representantes do setor público. |
| Qualificação profissional | Dialogar com os segmentos responsáveis pela qualificação profissional no turismo para identificar, articular e implementar ações e programas de formação e capacitação profissional que garantam a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao turista. | Trinta e sete representantes de instituições do setor público e privado. |
| Regionalização | Promover a organização, a qualificação e a diversificação da oferta turística de forma participativa e integrada no espaço regional. | Trinta e três representantes de instituições do setor público e privado. |
| Turismo sustentável e infância | Prevenir e evitar a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes por meio das diretrizes do Programa Turismo Sustentável e Infância nas práticas e ações do setor turístico, além de instituir-se em espaço colaborativo dos diversos segmentos sociais interessados na expansão do turismo sustentável. | Vinte e quatro representantes de instituições do setor público e privado. |

Fonte: Adaptado do *site* do Mtur (2014)

As Câmaras Temáticas são compostas por representantes das entidades públicas e privadas que compõem o Conselho Nacional de Turismo, ou seja, aquelas que fazem parte dos setenta e um representantes da iniciativa pública e privada, abrangendo assim as diversas categorias de atividades citadas anteriormente. Essas câmaras temáticas têm o objetivo de assessorar tecnicamente o Conselho Nacional de Turismo na identificação e discussão das

questões fundamentais do setor, propondo ações para resolução de problemas a fim de melhor executar a Política Nacional de Turismo (Mtur, 2006).

2.1.2 Instituto Brasileiro de Turismo

O Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR é considerado uma autarquia especial vinculada ao Ministério do Turismo, regido pela Lei nº 8.181 de 28 de março de 1991, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional. Consta no Regimento Interno do órgão, em seu artigo 1º, que a EMBRATUR tem por finalidade apoiar a formulação e coordenar a implementação da Política Nacional de Turismo, como fator de desenvolvimento social e económico, cabendo-lhe executar as ações relativas além de estimular as iniciativas públicas e privadas tendentes a desenvolver o turismo do exterior para o Brasil. O mesmo documento ainda ressalta que compete à autarquia propor ao Ministério do Turismo a elaboração de normas e medidas necessárias à execução da Política Nacional de Turismo no que diz respeito à promoção do turismo brasileiro no exterior, e executar as decisões que para esse fim lhe sejam recomendadas.

Esse órgão possui algumas particularidades que não podemos deixar de referenciar, pois a sua origem remonta o ano de 1966, que conforme o Decreto-Lei nº 55, possuía atribuições de fomentar e financiar iniciativas, planos, propagandas e projetos que apontassem o desenvolvimento sobre o mercado turístico nacional, além de organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo e registrar e fiscalizar as empresas do setor de turismo no Brasil. Em 28 de março de 1991 com a Lei nº 8.181, a EMBRATUR passou a ser considerada um instituto, sendo então alterada de Empresa Brasileira de Turismo para Instituto Brasileiro de Turismo, porém prosseguindo com a mesma sigla EMBRATUR, devido o seu reconhecimento internacional. O instituto passou a ser vinculado ao Ministério do Esporte e Turismo e a apoiar a formulação e coordenar a implementação da Política Nacional do Turismo (Medida Provisória nº 2.216- 37, de 2001). Com a criação do Ministério do Turismo e o lançamento do Plano Nacional de Turismo no ano de 2003, a EMBRATUR passa então a ser considerada uma autarquia, cessando a responsabilidade com o planejamento do turismo no Brasil e recebendo a missão de executar a promoção, marketing e apoio a comercialização dos destinos e produtos turísticos no exterior.

Vale ressaltar que hoje a EMBRATUR realiza os seus trabalhos em parceria com os operadores e agentes de viagens para que sejam oferecidos pacotes turísticos diversificados, a fim de trazer turistas que fiquem mais tempo no país, que viajem por várias cidades e gastem mais durante a sua estadia, e desta maneira contribua para o desenvolvimento económico,

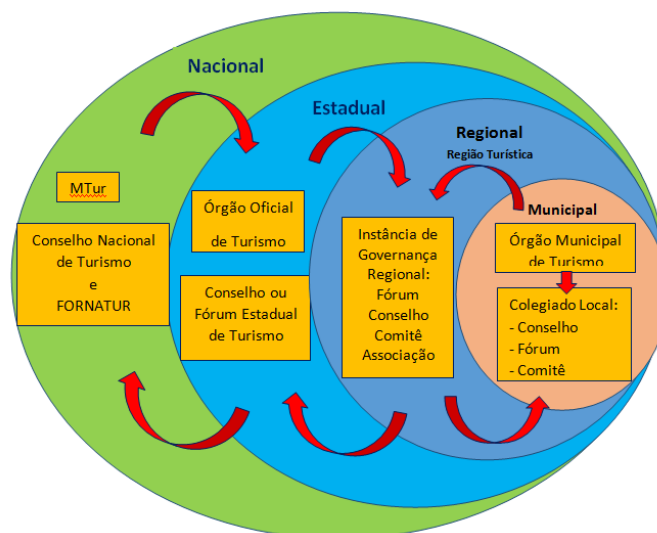
social e regional do Brasil. Além disso, cultiva relacionamento constante com a imprensa, gera campanhas publicitárias e apoia a captação de eventos internacionais para o Brasil (EMBRATUR, 2006).

2.2 Gestão descentralizada

Com a elaboração do Plano Nacional de Turismo, o Ministério do Turismo adotou um sistema nacional de turismo denominado como gestão descentralizada e participativa. Como estratégia de modernização institucional, o Ministério do Turismo buscou democratizar a sua gestão por meio da estruturação, qualificação e do fortalecimento de base organizacional pública e privada do turismo brasileiro (Mtur, 2006:11), ou seja, em um processo participativo de caráter consultivo, o modelo se caracteriza pelo compartilhamento entre o governo e o *trade* turístico⁸ por meio das suas associações organizacionais, representadas por categorias de atividades.

Segundo o Plano Nacional de Turismo (2003:12) o modelo de gestão descentralizada passou a ser formado por um núcleo estratégico de âmbito nacional, estadual, regional e municipal, como expressa a figura 2.2.

Figura 2.2 - Estratégia de gestão descentralizada do Mtur



Fonte: Mtur (2006)

O núcleo de âmbito nacional é composto pelo Ministério do Turismo, pelo Conselho Nacional de Turismo (CNT), e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR). Segundo a Lei 11.771 de 11 de setembro de 2008, o Ministério do

⁸ O *trade* turístico pode ser entendido como as áreas envolvidas na prestação de serviços para atender às necessidades comuns dos turistas.

Turismo é o órgão central desse sistema de gestão descentralizada, sendo que no âmbito de sua atuação, coordenará os programas de desenvolvimento do turismo em interação com os demais integrantes do núcleo.

Salienta-se que é missão do núcleo estratégico nacional de turismo conduzir as políticas públicas com um modelo de gestão descentralizada, orientada pelo pensamento estratégico (Mtur, 2006:11) a fim de:

- “Desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social” (Ministério do Turismo);
- “Sugerir o aprimoramento de procedimentos relativos à execução da Política Nacional de Turismo, visando a ética e a sustentabilidade da atividade turística” (CNT);
- “Reunir os Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo para a discussão e elaboração de propostas pertinentes aos temas relevantes do turismo brasileiro, em articulação com o Ministério e o Conselho Nacional de Turismo” (FORNATUR).

Como órgão da administração direta, o Ministério do Turismo tem um papel aglutinador de articular não somente com toda a estrutura interna do Ministério do Turismo, mas também com toda a estrutura externa, ou seja, com os demais ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado (Mtur: 2014). O Conselho Nacional de Turismo, dentro desse núcleo Nacional, representa um órgão colegiado de assessoramento superior. É composto por setenta e um (71) representantes de instituições públicas, entidades privadas, sociedade civil organizada e indicações da Presidência da República⁹. Além do mais, o Conselho Nacional de Turismo é organizado segundo categorias de atividades apoiado por Câmaras Temáticas, que têm por objetivo identificar e discutir questões específicas do Turismo (Mtur: 2006). O Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR), dentro desse núcleo nacional, é um órgão consultivo constituído pelos secretários e dirigentes estaduais de turismo, tendo como função dentro do processo de gestão descentralizada auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando a demanda dos estados e dos municípios (PNT, 2003).

A coordenação estadual, com seus órgãos oficiais de turismo presentes nas 27 Unidades da Federação mais o Distrito Federal, e os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, visam representar o turismo em todas as Unidades Federativas e no Distrito Federal. Estes órgãos são constituídos por representantes do setor público, representantes dos municípios e regiões turísticas, representantes da iniciativa privada e do terceiro setor, e representantes de outras entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo. Além do mais, os Fóruns e Conselhos

⁹ A Presidência da República indica brasileiros de notório saber na área do turismo para compor este órgão colegiado.

Estaduais de Turismo executam uma tarefa de primordial importância na descentralização, constituindo um canal de interlocução entre o governo federal e os destinos nas regiões turísticas e nos municípios (PNT, 2003).

No que respeita a Coordenação Regional como forma de mediação da gestão descentralizada, encontram-se as Instâncias de Governança Regional e Municípios Integrados, que buscam discutir e dispor acerca de temas e questões relacionadas a propagação da atividade, particularmente em áreas onde excede os limites dos respectivos territórios estaduais (PNT, 2003:23).

Na Coordenação Municipal, o Plano Nacional de Turismo (2007) ressalta que os municípios são estimulados a criarem Órgãos Municipais de Turismo e a organizarem-se em instâncias de representação pública e privada (colegiado local), gerando ambientes de discussão e reflexão adequados às respectivas dimensões territoriais, complementando desta forma o Sistema Nacional de Gestão do Turismo.

Segundo o Mtur (2006:11), um dos tripés do ambiente interno do Ministério do Turismo é a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur), que é responsável pela execução da Política Nacional de Turismo, orientada pelas diretrizes do Conselho Nacional do Turismo, além de fazer a promoção interna e zelar pela qualidade da prestação do serviço turístico brasileiro. Posteriormente estão, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo - SNDTUR e o Instituto Brasileiro do Turismo - EMBRATUR, que executam o Plano Nacional de Turismo em conjunto com a SNPTur, por meio de macro programas que visam descentralizar as ações e programas através da gestão dos diversos colegiados que organizam, representam e estruturam a gestão do sistema nacional do turismo.

Vale ressaltar que no ambiente interno do Ministério do Turismo, a execução da missão do núcleo estratégico nacional incide em integrar as diversas esferas de governo e setor privado no processo de construção do turismo brasileiro, promovendo a avaliação e o monitoramento do Plano Nacional de Turismo (Mtur, 2006:11).

No que respeita ao ambiente externo, o Ministério do Turismo (2006:11) considera que:

[...] a gestão descentralizada é realizada por meio dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, com missão de descentralizar a execução das ações definidas na Política e no Plano Nacional de Turismo, em alinhamento com os Planos Macrorregionais, Estaduais, Regionais e Municipais do Turismo; e pelas Agências Macro regionais de Desenvolvimento do Turismo, na missão de exercer a gestão estratégica do turismo macro regional, através de programas, projetos e ações de interesse comum às Unidades da Federação que compõem as Macrorregiões, além de compartilhar relações com outras macrorregiões e países.

Posto isto, apresentamos no anexo B, o modelo de gestão descentralizada concebido pelo Ministério do Turismo.

Chamamos a atenção para o facto de que no ano de 2006, o Ministério do Turismo publicou um documento ressaltando que o Modelo de Gestão Descentralizada deveria ser aperfeiçoado. Constava que a atuação até aquele ano ocorria de forma isolada, apresentando necessidades de integração tanto com os ambientes internos como com os externos. Nesse aspeto, o Mtur (2006: 14) considerava que um dos grandes desafios a ser vencido pelos colegiados era o de funcionarem como organizações, tendo o entendimento de que era preciso compartilhar, para juntos ampliarem as oportunidades de resultados.

Naquele ano, ficou estabelecido que para haver uma eficiente gestão descentralizada se deveria:

[...] estabelecer estratégias comuns e convergentes de interesse dos estados, regiões turísticas, municípios e macrorregiões, para implementar as infraestruturas, acessibilidade e transportes, promoção e *marketing*, devendo para tal ultrapassar interesses individuais em favor de objetivos coletivos (Mtur, 2006: 14).

Consta ainda no PNT (2007:23) que o funcionamento desse processo de gestão descentralizada deveria ir ao encontro da modernização tecnológica, impulsionando uma articulação em rede com todos os atores integrantes, representando deste modo uma importante ferramenta para a eficácia da gestão, capaz de facilitar a comunicação e organização dos agentes públicos e privados que integram o turismo, além de constituir num importante estímulo para a cooperação entre os vários atores.

Em um mercado que se expande a cada dia, abrindo novas fronteiras e oferecendo novos produtos, avançar na inovação constitui uma premissa básica para o desenvolvimento sustentável da atividade (PNT, 2013:54). O Ministério do Turismo apresenta o tema da inovação como uma forma transversal no setor de turismo, nas ações governamentais e empresariais, sendo que conta no PNT (2013:55) que:

Inovar é uma ação primordial para o avanço da competitividade nos diversos segmentos econômicos e se aplica a toda a cadeia produtiva. O ambiente tecnológico atualmente vivenciado em todo o mundo, as facilidades de acesso à informação e a disputa internacional pela atenção e preferência do turista têm transformado o setor e a forma de interação dos seus diversos atores.

Portanto, fica claro que o Ministério do Turismo reconhece a importância da inovação para o crescimento do turismo, entendendo que é necessário fomentá-la em todas as ações empreendidas pelos atores do setor, seja na consolidação da rede de gestão em todo o país, no uso de tecnologias e ferramentas inovadoras para a promoção dos destinos, na formatação de meios alternativos de interação e contacto com os turistas, seja em pesquisa, produção de conhecimento e compreensão dos comportamentos dos mercados (PNT, 2013:55).

CAPÍTULO III. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Objetivos do estudo

Nosso estudo objetiva analisar como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens da *New Public Management* na gestão do turismo em nível federal brasileiro.

Sendo assim, ambicionamos (i) verificar a existência e a forma como se dão as relações e parcerias entre os *stakeholders* e os órgãos do Mtur; (ii) analisar a maneira como ocorrem o desenvolvimento e soluções inovadoras entre *stakeholders* e os órgãos do Mtur; (iii) mapear a forma como se dá o envolvimento dos principais *stakeholders*; (iv) analisar a atuação dos *stakeholders* internos e externos dos órgãos de turismo pesquisados; e (v) observar como ocorre o diálogo entre os *stakeholders* e os órgãos públicos de turismo.

As razões que nos motivaram a efetuar esta pesquisa centra-se no fato da pesquisadora ser licenciada em turismo, e sendo este um mestrado em administração pública, surgiu o desejo de conjugar os dois saberes a fim de tornar o estudo mais agradável e mais pertinente. Outro factor motivador é sem dúvida a questão de que o turismo é uma área de recente desenvolvimento como objecto de estudo académico, particularmente no caso do Brasil, onde Araújo e Taschner (2012:73) salientam que a situação desses estudos é bem mais complexa que em países avançados:

[...] pois tais pesquisas dotam o campo do turismo de uma profusão de objetivos de estudos empíricos os quais se expandem horizontalmente, mas ao mesmo tempo, evidenciam a necessidade de se promover um fortalecimento vertical da produção científica, principalmente no âmbito analítico.

Assim sendo, almejamos com o nosso estudo contribuir para a discussão do tema turismo e *stakeholders* no âmbito do setor público.

3.2 Questões de pesquisa

Ressalta-se que numa pesquisa científica a definição das questões de pesquisa ou das hipóteses podem variar de acordo com as peculiaridades de cada trabalho. Richardson (1989:49) observa que nem todos os tipos de pesquisa requerem hipóteses, o autor salienta que nos planos descritivos quando se pretendem aprofundar aspetos de um fenómeno, não se precisa de hipóteses. Lima (2005) explica que para a elaboração de hipóteses pertinentes e bem fundamentadas é fundamental que haja um conjunto consistente de pesquisas anteriores acerca do tema estudado a fim de que estas sejam testadas em um estudo hipotético. Portanto, o limitado número de pesquisas acerca do nosso tema, que abrange a teoria dos *stakeholders* à luz dos preceitos da NPM, particularmente no âmbito das atividades do turismo no setor público brasileiro, induzem para a aplicação de questões de pesquisa ao invés de hipóteses.

As questões de pesquisa ainda são ressaltadas por Flick (2004:62) como uma porta para o campo de investigação em estudo. Strauss e Corbin (2008:51) concordam com a teoria de Flick complementando que a utilização de questões de pesquisa estabelecem as fronteiras em relação ao que será estudado, além de ajudar a reduzir o problema a um tamanho variável. Desse modo, as questões de pesquisa que apresentamos foram idealizadas com o intuito de subsidiar na busca pela resposta do nosso problema: *Como se dá a inserção e atuação dos stakeholders no contexto das abordagens da New Public Management na gestão do turismo nacional do Brasil?* O problema foi formulado ante uma vasta pesquisa na literatura, que evidenciou a escassez de trabalhos realizados, apontando para questionamentos.

Yin (2010:113) considera que cada questão de pesquisa seja acompanhada por uma lista de fontes prováveis de evidência, podendo incluir os nomes dos entrevistados individuais, os documentos ou as observações. Para o autor, o cruzamento entre as questões de interesse e as prováveis fontes de evidência é extremamente útil na coleta de dados do estudo de caso.

Desse modo, as questões que apresentamos no quadro 3.1 serviram de linha condutora para responder o nosso problema. As questões estão acompanhadas pelas fontes de evidência documental e entrevista. Ressaltamos que não foi mencionado o nome dos entrevistados a fim de preservar o compromisso ético assumido com cada um deles.

Quadro 3.1 - Questões de pesquisa e fontes de evidências

| Questões | Fonte Documental | Fonte entrevistas |
|--|---|--|
| As relações e parcerias entre os <i>stakeholders</i> e os órgãos públicos de turismo no Brasil ocorrem de modo intensivo e em formatos preconizados pelas abordagens da NPM? | PNT (2003, 2007, 2013); Leis e Decretos-leis, Regimento interno; publicações oficiais; relatórios escritos; <i>website</i> do Mtur. | CNT: 3 entrevistados; EMBRATUR: 3 entrevistados; roteiro de entrevista: perguntas 1,2,3. |
| A ocorrência do desenvolvimento e de soluções inovadoras, preconizadas pela NPM, se fazem presentes na gestão dos órgãos públicos oficiais do turismo nacional brasileiro? | PNT (2003, 2007, 2013); Leis e Decretos-leis, Regimento interno; publicações oficiais; relatórios escritos; <i>website</i> do Mtur. | CNT: 3 entrevistados; EMBRATUR: 3 entrevistados; roteiro de entrevista: pergunta 4. |
| O envolvimento dos principais <i>stakeholders</i> podem ser mapeados em sua forma de agir? | PNT (2003, 2007, 2013); Leis e Decretos-leis, Regimento interno; publicações oficiais; relatórios escritos; <i>website</i> do Mtur. | CNT: 3 entrevistados; EMBRATUR: 3 entrevistados; roteiro de entrevista: perguntas 5, 6. |
| A atuação dos <i>stakeholders</i> internos e externos dos órgãos de turismo pesquisados podem ser descritas e categorizadas? | PNT (2003, 2007, 2013); Leis e Decretos-leis, Regimento interno; publicações oficiais; relatórios escritos; <i>website</i> do Mtur. | CNT: 3 entrevistados; EMBRATUR: 3 entrevistados; roteiro de entrevista: pergunta 7. |
| Será que a ocorrência do diálogo entre <i>stakeholders</i> e os órgãos de turismo se faz presente e pode ser determinada? | PNT (2003, 2007, 2013); Leis e Decretos-leis, Regimento interno; publicações oficiais; relatórios escritos; <i>website</i> do Mtur. | CNT: 3 entrevistados; EMBRATUR: 3 entrevistados; roteiro de entrevista: pergunta 8. |

Fonte: Elaboração própria segundo as indicações de Yin (2010:113).

3.3 Caracterização do estudo

Godoy (1995:61-63) considera que em pesquisas qualitativas o investigador deve ir a campo, procurando captar o fenômeno do estudo a partir das perspectivas das pessoas nele envolvidas, ponderando os aspectos mais relevantes. Para o autor, em pesquisas qualitativas é salutar observar a natureza do problema e as questões e objetivos que norteiam o estudo, argumentando que a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental. Os métodos qualitativos podem ser usados para explorar áreas substanciais sobre as quais pouco se sabe ou sobre as quais sabe-se muito, para ganhar novos entendimentos além de poder ser usados para obter detalhes intrincados acerca de fenômenos sociais (Strauss e Corbin, 2008:24). Silveira e Córdova (2009:32) consideram como características da pesquisa qualitativa:

[...] a objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de *descrever*, *compreender*, *explicar*, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências.

A pesquisa descritiva é vista por Gil (1999:44) como aquela que têm o objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento entre variáveis. O autor defende que as pesquisas descritivas são utilizadas quando o pesquisador deseja conhecer uma comunidade, seus traços característicos e seus valores. Salientando que essas pesquisas têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população (Gil, 1999:44).

No que tange às pesquisas exploratórias, Andrade (1999:106) considera que:

[...]... é o primeiro passo de todo trabalho científico. São finalidades de uma pesquisa exploratória, sobretudo quando bibliográfica, proporcionar maiores informações sobre determinado assunto; facilitar a delimitação de um tema de trabalho; definir os objetivos ou formular as hipóteses de uma pesquisa ou descobrir novo tipo de enfoque para o trabalho que se tem em mente. Através das pesquisas exploratórias avalia-se a possibilidade de desenvolver uma boa pesquisa sobre determinado assunto.

Yin (2010:22) sugere que o método de estudo de caso seja utilizado quando: (1) as questões "como" e "porque" são propostas; (2) o investigador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e (3) o enfoque está sobre um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real. Gil (1999:73) observa que o estudo de caso pode ser utilizado tanto em pesquisas exploratórias quanto descritivas e explicativas. Vergara (2013) defende que a metodologia de estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que visa compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva

pragmática, que procura apresentar uma perspectiva global, completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do pesquisador. A autora ainda considera que o estudo de caso é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país, além de ter um caráter de profundidade e detalhamento.

Ainda no que respeita ao método de estudo de caso, Yin (2010:77) defende que esse pode ser realizado por meio de um caso único ou por meio de múltiplos casos. O primeiro é utilizado quando o objeto de análise refere-se a uma única experiência, e o segundo, os casos múltiplos, abrangem duas ou mais experiências, ocasionando ou não um confronto entre elas. Triviños (1995) considera esta última opção mais vantajosa por caracterizar um tipo de investigação que examina o objeto de estudo de forma mais abrangente e mais profunda. Em concordância com Triviños, Yin (2010:77) acrescenta que a evidência dos casos múltiplos seja mais vigorosa e mais robusta. Sendo assim, tendo em vista as vantagens apresentadas acerca dos casos múltiplos optamos por esta última abordagem para conduzir a nossa pesquisa.

Posto isto, desenvolvemos no quadro 3.2 a pertinência de utilizarmos cada uma dessas técnicas em nosso trabalho.

Quadro 3.2 - Caracterização da pesquisa e pertinência

| Pesquisa | Pertinência |
|---------------------------|--|
| Qualitativa | Necessidade de ir a campo; captar o fenômeno do estudo a partir das perspectivas das pessoas nele envolvidas; tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; visa explorar áreas substanciais sobre as quais pouco se sabe; e para obter detalhes acerca dos fenômenos. |
| Descritiva | Descrever características de determinada população e fenômeno. |
| Exploratória | Proporcionar maiores informações sobre o assunto; facilitar a delimitação do tema; definir os objetivos e as questões de pesquisa; e desenvolver uma boa pesquisa. |
| Estudo de caso (múltiplo) | Responder as indagações "como" e "porque"; a pesquisadora possui limitado controle acerca do fato; o enfoque está sobre um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real, está circunscrito a órgãos públicos; e desejo de resultados mais robustos. |

Fonte: Elaboração própria.

3.4 Procedimentos de coleta de dados

O campo escolhido como objeto para a nossa pesquisa compreende órgãos públicos de turismo no Brasil. Escolhemos como base para a nossa pesquisa o Ministério do Turismo, uma vez que este representa o órgão máximo do turismo a nível nacional e contém em sua estrutura órgãos da administração direta e indireta, além de um modelo de gestão totalmente considerável para a nossa pesquisa. Assim, contamos com dois órgãos do Ministério do Turismo para compor o nosso estudo de caso múltiplo.

Inicialmente escolhemos de modo proposital o Conselho Nacional de Turismo, por ser um órgão colegiado da administração direta, o Instituto Brasileiro de turismo (EMBRATUR), por ser um órgão da administração indireta, a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, por ser um órgão da administração direta e de assistência imediata ao Ministro e a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, por ser um órgão da administração direta também de assistência imediata ao Ministro. A escolha adveio da análise da estrutura interna do Mtur, bem como da sua gestão descentralizada, que nos trouxe uma visão mais ampla acerca de cada órgão que compõe o Mtur.

No entanto, houve algumas limitações acerca do contacto com os órgãos selecionados. O mundial de 2014, realizado no Brasil, fez com que o contacto com esses órgãos fosse complexo, uma vez que tais órgãos estavam diretamente envolvidos com a realização do evento, não obtivéssemos o sucesso desejado. Outro fator sentido foi o fato de que o ano de 2014 foi um ano eleitoral no Brasil, dificultando mais ainda o acesso a pessoas pertinentes dentro do órgão. Alguns alegaram que só poderiam colaborar depois das eleições, outros que estavam afastados do cargo devido ao envolvimento com questões políticas. Portanto, isso tudo dificultou o cumprimento da meta que traçamos inicialmente.

Deste modo, os órgãos que se mostraram acessíveis para o nosso estudo de caso foram o Conselho Nacional de Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo. Destacamos no quadro 3.3 o tipo de órgão, a localização e o número de pessoas contactadas.

Quadro 3.3 - Campo de coleta de dados

| Campo de observação | Tipo de órgão do Mtur | Localização | Número de pessoas contactadas |
|------------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| Conselho Nacional de Turismo (CNT) | Órgão colegiado da Administração direta | Esplanada dos Ministérios Bloco "U" 2º/3º andar Brasília/DF - Brasil | 3 |
| EMBRATUR | Autarquia especial - órgãos da administração indireta | Setor Comercial Norte, Quadra 2 Bloco G, Brasília/DF - Brasil | 3 |

Fonte: elaboração própria.

A escolha dos sujeitos entrevistados decorreu após uma análise criteriosa no *site* do Mtur, no qual procurou-se compreender quem era quem dentro do órgão, elencando uma lista com os nomes, a função, o *email*, e o número de contacto telefónico. Posteriormente foi elaborada uma carta (ver anexo C) e enviada por *email*, no qual convidava-os a participarem da pesquisa, como integrante entrevistado ou como sujeito chave que nos indicaria as pessoas competentes para a realização das entrevistas. O envio do *email*, em um primeiro momento, foi praticamente suficiente. Nos dois primeiros órgãos entrevistados, Conselho Nacional de

Turismo e Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), os sujeitos escolhidos responderam prontamente a nossa solicitação. Nos outros dois órgãos, Secretaria de Nacional de Políticas de Turismo e Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, mesmo diante de uma insistência contínua, por *email* e telefone, não conseguimos atingir o nosso objetivo. Assim, o universo da nossa pesquisa contou com seis participantes, sendo três do Conselho Nacional de Turismo e três do Instituto Brasileiro de Turismo. Gostaríamos de ter contado com uma amostra muito maior a fim de proporcionar uma pesquisa mais robusta, no entanto, o espaço de tempo foi curto e não pudemos esperar a disponibilidade dos outros dois órgãos.

As entrevistas foram realizadas no decorrer do mês de agosto e setembro e contou com a utilização de dispositivo de gravação, conforme a permissão de cada entrevistado. Foi utilizado o aplicativo MAXApp para *ipad* do *software* MAXQDA que posteriormente foi sincronizado com o MAXQDA para *desktop*, facilitando desta maneira a agilidade no tratamento dos dados e uma interpretação mais acurada dos fatos. Seguimos o roteiro de entrevista do anexo D que antes foi validado pelo coorientador da pesquisa.

Quanto as fontes de evidência, seguimos a classificação de Vergara (2007) que salienta a pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Utilizamos as fontes: (1) documental, com a finalidade de corroborar e aumentar a evidência de outras fontes, sendo elas: publicações oficiais, relatórios escritos, planos nacionais de turismo, regimento interno, leis e decretos-leis do Mtur e de cada órgão, *websites* do Mtur e dos órgãos investigados; (2) bibliográfica (artigos científicos, livros, teses de doutoramento e dissertações de mestrado), utilizada na revisão da literatura, e a partir desta, no quadro de atributos elencados, dando suporte também para ajustar este aos resultados das análises realizadas; e por fim, (3) as fontes de campo, com as entrevistas individuais semiestruturadas, realizadas com representantes dos órgãos do Mtur a fim de proceder a investigação empírica buscando elementos que descrevem e expliquem o fenômeno investigado.

3.5 Atributos elencados

Na primeira parte da nossa dissertação debruçamo-nos sobre a revisão da literatura, que forneceu-nos os elementos conceptuais e os pressupostos teóricos a fim de fundamentar a interpretação dos dados coletados. A revisão da literatura trouxe-nos um esboço histórico e conceptual acerca do Estado, da Administração Pública, da Modernização Administrativa, da New Public Management com seus modelos alternativos e dos *stakeholders*.

Uma vez que a nossa dissertação objetiva a dar resposta ao nosso problema de pesquisa, as sustentações teóricas e epistemológicas que conduziram-nos ao processo de elaboração de questões de pesquisas, elencadas na parte 3.2 deste trabalho, serviram de veículo norteador a fim de direcionar os nossos esforços na obtenção da resposta ao nosso problema de pesquisa.

Como resultado, elencamos alguns atributos a partir daquilo que foi sustentado na revisão da literatura acerca do contexto da *New Public Management* dentro da dimensão dos *stakeholders* (ver quadro 3.4). Esses atributos elencados nos ajudaram na etapa posterior, pois por meio deles pudemos identificar num sistema de código os assuntos mais relevantes para a interpretação dos dados, além de direcionar-nos para a resposta do nosso problema e questões de pesquisa.

Quadro 3.4 - Atributos elencados

| Conceito | Dimensão | Atributos |
|------------------------------|---------------------|---|
| <i>New Public Management</i> | <i>Stakeholders</i> | Relações e parcerias |
| | | Soluções inovadoras |
| | | Mapeamento dos <i>stakeholders</i> |
| | | Atuação dos <i>stakeholders</i> internos e externos |
| | | Diálogo |

Fonte: Elaboração própria

3.6 Análise dos dados

A triangulação dos dados é um recurso que conduz o processo de análise. Yin (2010) ressalta essa técnica considerando que o fundamento lógico para a utilização de múltiplas fontes de evidências é a triangulação de dados. Portanto, o primeiro passo que seguimos foi, ao término de cada entrevista, sincronizar o conteúdo que estava no aplicativo de gravação MAXApp com o MAXqda *desktop* e efetuarmos as transcrições dos dados gravados, sinalizando no sistema de código do *software* os atributos elencados a partir das questões norteadoras de pesquisa, a fim de analisarmos as informações obtidas. Esse processo foi efetuado em cada entrevista de modo individual e posteriormente agrupado por órgãos. O mesmo processo foi efetuado nos dados documentais, considerando a mesma sinalização no sistema de código do *software*. Vale ressaltar que embora contamos com a utilização do *software* MAXqda, essa codificação dos textos não se deu de maneira simples e mecânica e tão pouco de maneira objetiva. A inter-relação entre os distintos conceitos componentes do problema e questões de pesquisa exigiu-nos uma grande capacidade de fazer uma ligação entre as evidências

empíricas e os conceitos teóricos, bem como sensibilidade para compreender as subtilezas da linguagem.

Yin (2010:202) ainda sugere que a discussão dos dados seja baseada nas questões de pesquisa. Para esse autor essa técnica facilita o desenvolvimento de análise cruzada e atende os interesses específicos dos leitores em relação às questões da pesquisa. Portanto, seguimos a estrutura proposta por Yin, considerando as cinco questões de pesquisa do quadro 3.1 da página 38.

Após os fundamentos teóricos e os procedimentos metodológicos, apresentamos no próximo capítulo a análise dos resultados e a discussão dos casos.

CAPÍTULO IV - ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS CASOS

Nesse capítulo apresentamos a análise dos resultados da nossa pesquisa, tendo como base as cinco questões formuladas a partir da fundamentação teórica. Relembramos que tais questões foram idealizadas com o intuito de subsidiar na busca pela resposta do nosso problema: *Como se dá a inserção e atuação dos stakeholders no contexto das abordagens da New Public Management na gestão do turismo nacional do Brasil?* Deste modo, procuramos seguir o caminho que nos propusemos na metodologia, adotando os seguintes passos:

1. Análise individual dos casos
2. Análise cruzada dos casos.
3. Discussão dos resultados.

4.1 Análise e discussão do tema relações e parcerias

Questão 1 - As relações e parcerias entre os *stakeholders* e os órgãos públicos de turismo no Brasil ocorrem de modo intensivo e em formatos preconizados pelas abordagens da *New Public Management*?

4.1.1 Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT

Segundo o entrevistado 1, o Conselho Nacional de Turismo:

é mais privado do que público. Atualmente [...] tem setenta e um membros, sendo que desses setenta e um membros, trinta e nove são privados, vinte e nove são públicos e três são indicações da Presidência da República dentre brasileiros com notório saber na área do turismo. O CNT congrega todas as forças empresariais. A Embratur tem acento aqui dentro devido a gestão descentralizada.

O entrevistado 2 considerou que:

os conselhos normalmente são tripartidos, ou seja, tem a participação do setor público, que são as áreas do governo que tem afinidade com o turismo (secretaria do meio ambiente, a secretaria de cultura, a secretaria de planejamento, a secretaria de transporte, em fim...), e a participação do setor privado com o trade turístico, [...] além da participação do terceiro setor. Uma coisa que de fato é efetiva no Mtur é essa construção participativa, isso sempre houve!

O entrevistado 3 salientou o Sistema Nacional de Turismo, afirmando que “esse sistema nacional está formado pelo Mtur, CNT e FORNATUR” e explicou que “o CNT e o FORNATUR reúnem entidades do setor público, do setor privado, e do terceiro setor”.

No entanto, em alguns momentos percebemos que as relações e as parcerias nem sempre ocorrem de modo intensivo. O entrevistado 1 considerou que: [...] “estamos um pouco afastados dos estados” [...], depois complementou: “gostaríamos de trabalhar melhor com as categorias do trade”, ou seja, com os atores privados que compõem a estrutura do turismo.

[...] mas é difícil! A única categoria que avançou foi a de eventos, porque eles vêm para as reuniões organizados por regiões. Eles vêm em bloco, trazem propostas em bloco, se reunem para analisar o Plano Nacional de Turismo em bloco, aí quando chega na reunião apenas um representante fala. As categorias de atividades precisam estar interligadas aos objetivos do Conselho Nacional de Turismo.

O entrevistado 3 também apontou deficiências nessas relações quando considerou que “o interlocutor regional é a nossa maior dificuldade. [...] Por a gente trabalhar por regiões, o município foi até agora, até a revisão do programa, bastante esquecido [...] porque sempre se preocupou com o fato da gente não poder passar por cima da figura regional”.

Acerca do novo modelo de gestão, percebemos que todos os sujeitos entrevistados têm clareza do seu modelo de gestão.

O entrevistado 1 entende que:

[...] no âmbito da política nacional de turismo foi desenvolvido um modelo de gestão diferenciado, que foi um modelo de gestão descentralizado, onde a gente parte do pressuposto que não é aqui dentro das quatro paredes do Ministério que a gente vai ficar planejando e eu vou dizer o que é que tal região precisa [...] não! Cada um sabe do seu potencial e cada um sabe dos seus atrativos, e a gente só tem aquela diretriz de procurar sair de dentro do Ministério e ouvir todos os atores envolvidos.

Esse entrevistado percebe que embora exista um novo modelo de gestão, o método de trabalho ainda não ocorre de modo eficaz, pois salienta: “não queremos aceitar nenhum novo membro enquanto a gente não tiver um método mais eficaz para trabalhar”.

Para o entrevistado 2:

o Mtur estabeleceu um modelo de gestão descentralizada, isso desde a criação, desde 2003, com o primeiro Plano Nacional de Turismo [...]. É o modelo descentralizado da política. O ministério aborda as diretrizes participativamente com o apoio do CNT, com o apoio do FORNATUR, e a partir daí, essas diretrizes são diretrizes também para os Estados e Municípios e para as regiões turísticas.

Na percepção do entrevistado 3 “a gestão descentralizada desde o início foi uma estratégia adotada [...], nós temos a política em âmbito federal, cuidada pelo Mtur, mas apoiada sempre pelo CNT e o FORNATUR”. Este entrevistado ainda citou que “a descentralização do turismo é uma questão que está na lei 11.771 de 2008”.

A gestão descentralizada do turismo é apoiada pelo CNT e pelo FORNATUR, que é apoiada pelos *stakeholders*, ou seja, pelos parceiros da iniciativa pública, privada, sociedade civil e do terceiro setor, envolvendo os estados, as regiões turísticas e os municípios, ocorrendo de forma participativa e integrada.

4.1.2 Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR

Para o entrevistado 1, “a EMBRATUR segue as propostas do Plano Nacional de Turismo e conseqüentemente o novo modelo de gestão, descentralizado e participativo”. No entanto,

esse entrevistado apontou algumas críticas valiosas para entendermos como de facto as relações e parcerias ocorrem dentro desse órgão nacional de turismo. Para ele, “as parcerias existem, mas com certa deficiência em trabalhar com o setor privado e também com o setor público, pois há carências de integração, particularmente por sermos uma autarquia e não podermos gerir como um todo as nossas tarefas”. Esse entrevistado ressaltou que embora exista um grande avanço na gestão do turismo ainda é bastante evidente as questões burocráticas, nomeadamente as de permissão, no que tange contratos com a iniciativa privada, o que acaba ocasionado uma ineficiência na relação com seus parceiros.

O entrevistado 2 considera que:

A EMBRATUR depende de vários atores para conseguir receber bem o turista e que tem uma gama muito grande de relações externas e também internas. No final não somos nós que tomamos as decisões, todos os envolvidos resolvem, e a gente vai lá e mostra. Os stakeholders [...] estão inseridos na nossa comunicação diária. Mas eles não estão inseridos na nossa gestão em si. Eles não têm a influência direta nas nossas decisões, mas nós tomamos as decisões escutando esses atores [...].

Para o entrevistado 3 as relações e as parcerias são imprescindíveis para o trabalho e para a sobrevivência do órgão. "Não conseguimos realizar bem o nosso trabalho se não agirmos em parceria com esses atores, sobretudo nesse mundo globalizado, onde tudo acontece de forma bastante rápida e integrada". Mas nesse aspeto o entrevistado considerou que o órgão ainda está anos-luz atrasado. Para ele, as relações e parcerias não ocorrem de forma correta. "O nosso relacionamento com os parceiros ainda é bastante pontual. Seria muito positivo se realmente conseguíssemos trabalhar de forma participativa em todos os setores". O entrevistado considerou que o órgão deveria desenvolver um relacionamento mais ativo, e citou que "falta um relacionamento em rede onde a gente pudesse realmente desenvolver uma parceria mais integrada e mais imediata", inclusive com o Ministério do Turismo.

4.1.3 Análise cruzada dos dados

O quadro 4.1 da página 50 apresenta a análise cruzada das relações, parcerias e abordagens da *New Public Management* nos casos 1 e 2.

Quadro 4.1 - Relações, parcerias, e abordagens da *New Public Management*

| Temas | Caso 1 - CNT | Caso 2 - EMBRATUR |
|----------|--|---|
| Relações | Relaciona mais com o setor privado (<i>trade</i> turístico). Embora exista participação está um pouco afastado dos estados e tem dificuldade de relacionamento com o setor público e privado. Escutar os atores envolvidos. | Com o setor público, privado. Há carência de integração. Burocracias em se relacionar com a iniciativa privada. Depende de vários atores. Tem uma gama muito grande de relações internas e externas. Relações pontuais. |

| | | |
|------------------------------|---|---|
| | | A relação é mais de escuta. |
| Parcerias | As parcerias existem, mas com certa deficiência. | As parcerias existem, mas com certa deficiência. Tomam decisões em parceria com seus <i>stakeholders</i> . Os parceiros estão inseridos na comunicação diária, mas não na gestão em si. Não tem influência direta nas decisões. |
| <i>New public management</i> | Gestão descentralizada, participativa e de forma integrada. Envolve o setor público, privado, o terceiro setor, e a sociedade civil. Ainda não ocorre de modo eficaz. | Gestão descentralizada e participativa. Há indícios de gestão burocrática. Parceria com o setor público e privado. Apontou para necessidade de se trabalhar em rede. |

Fonte: Elaboração própria.

4.1.4 Discussão do caso 1 e 2

À luz do novo modelo de gestão, denominado de *New Public Management*, foi introduzido no Brasil novos conceitos que ocasionaram mudanças significativas na gestão pública brasileira, tais como, a descentralização, a criação de agências reguladoras, a governança pública, o foco no cidadão, os projetos de governos eletrônicos e outros avanços gerenciais (Brasil, 1995). Embora a *New Public Management* (NPM) seja o modelo dominante de reforma do setor público nas últimas décadas (Hood, 1991), surge a *Governance* como modelo alternativo para uma nova gestão pública que está intimamente ligada à emergência e afirmação da *New Public Management* enquanto modelo de organização e gestão do serviço público. Além do mais, o conceito de *New Public Service* também surge como complemento ou alternativa a NPM e a *Governance*.

Recordamos que a *New Public Management* 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). A *Governance* enfatiza o papel de atores sociais em elaborar e implementar políticas e, principalmente, o papel das redes e estruturas análogas nos processos de governo e sociedades (Peters, 2008), diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão, evidenciando um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (Secchi, 2009). O *New Public Service* defende uma estrutura ativa de políticas públicas favoráveis à descentralização da administração pública, estabelecendo uma nova relação entre o Estado e a sociedade e em particular com os cidadãos (Pitschas, 2007).

Esses movimentos de reforma levaram a Administração Pública a adotar estratégias de exteriorização. A proliferação e a multiplicação de entidades com responsabilidades na prestação de serviços públicos fizeram da responsabilização um processo muito complexo (Bertelli e Lynn, 2003). Ao mesmo tempo, a reforma administrativa induziu o conceito de

stakeholders na Administração Pública, sendo que tal abordagem tem sido aplicada a organizações públicas como forma de aumentar a clareza acerca do ambiente que envolve essas organizações (Gomes, 2013:77). Freeman (1984) define que os *stakeholders* são aqueles entes públicos e privados, que ao mesmo tempo em que podem afetar uma determinada organização também podem ser afetados por ela.

O Ministério do Turismo, desde a sua criação no ano de 2003, adotou características desses modelos de gestão, passando a contar com um esforço conjunto de agentes públicos e privados a fim de solidificar uma estrutura turística integrada e duradoura, baseada na força das parcerias e na gestão descentralizada (PNT, 2003:10). O Conselho Nacional de Turismo (caso 1), como parte do ambiente interno do Ministério do Turismo, é formado por representantes do governo federal e por diversos segmentos do turismo, integrando instituições públicas, entidades privadas, sociedade civil e do terceiro setor (Mtur, 2014). O Instituto Brasileiro do Turismo, EMBRATUR (caso 2) também faz parte da estrutura interna do Ministério do Turismo e realiza os seus trabalhos em parceria com o setor público e privado, a fim de apoiar a formulação e coordenar a implementação da Política Nacional de Turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, cabendo-lhe executar as ações relativas ao turismo, além de estimular as iniciativas públicas e privadas tendentes a desenvolver o turismo do exterior para o Brasil. (EMBRATUR, 2006).

No caso 1, Conselho Nacional de Turismo, verificamos que trata-se de um órgão público que se relaciona mais com o setor privado do que com o setor público, abrangendo 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.

Verificamos também que no geral as relações desse órgão com os seus *stakeholders* ocorrem de maneira participativa. No entanto, no cenário atual o órgão apresenta dificuldades no relacionamento, tanto com o setor público quanto com o setor privado. No âmbito do setor público os nossos 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, uma vez que esse órgão se relaciona mais com o setor privado do que com o setor público, foi verificado que das categorias com os quais o órgão trabalha de forma mais eficiente, apenas uma se destacou.

[...] Gostaríamos de trabalhar melhor com as categorias do trade, mas é difícil! A única categoria que [...] avançou foi a de eventos porque eles vêm para as reuniões organizados por regiões. Eles vêm em bloco, trazem propostas em bloco, se reúnem para analisar o PNT em bloco, aí quando chega na reunião apenas um representante fala. As categorias de atividades precisam estar interligadas aos objetivos do Conselho Nacional de Turismo.

Outro aspeto que encontramos no caso 1 foi no que tange a forma de relacionamento, que ocorre basicamente em forma de escuta, onde 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, mesmo que de maneira desigual.

Constatamos que neste caso existem parcerias com o setor público, com o setor privado, com o terceiro setor e com a sociedade civil. Para Klijn (2008:506) as parcerias público-privadas, a tomada de decisão interativa, o envolvimento dos *stakeholders* e outras formas de envolvimento dos cidadãos são formas de governança horizontal. No entanto, percebemos que no caso 1 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 caso 2, Instituto Brasileiro de Turismo, os três entrevistados, de forma clara e bastante explicativa, ressaltaram como é forte a questão das relações e das parcerias dentro desse órgão. Em alguns momentos verificamos que tais relações se dá de modo mais intensivo nas relações externas do que nas relações internas. Todos 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. Esse órgão também traz mais dos conceitos da *Governance* e do *New Public Service* do que propriamente da *New Public Management*.

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 deste trabalho, o Ministério do Turismo já havia publicado um documento o qual exortava para o facto 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. Nesse aspeto, o Mtur (2006:14) entendia que um dos grandes desafios a ser vencido pelos colegiados era o de funcionarem como organizações, tendo o entendimento de que era preciso compartilhar, para juntos ampliarem as oportunidades de resultados.

A burocracia também 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. Hill e Jones (1992:133) salientam a existência de uma relação de troca entre os *stakeholders* e as organizações. Brenner (1993:205) também defende que os *stakeholders* são aqueles grupos que tem alguma relação não insignificante com a organização, tais como, transações de troca, impactos nas ações e responsabilidades.

Os entrevistados consideraram que embora exista parcerias, estas ocorrem ainda com certa deficiência, havendo ineficiência em relação aos seus parceiros. Esse órgão procura tomar suas decisões em parceria com os *stakeholders*, no entanto estes não estão inseridos na gestão do órgão, apenas na comunicação diária, não tendo influência direta nas decisões.

4.2 Análise e discussão do tema soluções inovadoras

Questão 2 - A ocorrência do desenvolvimento e de soluções inovadoras, preconizadas pela *New Public Management*, se fazem presentes na gestão dos órgãos públicos oficiais do turismo nacional brasileiro?

4.2.1 Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT

O entrevistado 1 considera que o próprio modelo de gestão seja por si diferenciado e inovador.

É um modelo de gestão que tem na cabeça o Mtur, o CNT e o FORNATUR (um fórum de secretários e dirigentes que reúne todos os secretários de turismo dos estados, sendo que o presidente desse FORNATUR tem acento dentro do CNT), isso em âmbito nacional. Esse mesmo modelo foi criado nos Estados, onde cada Estado tem o seu conselho ou o seu fórum. Em âmbito regional, está apoiado por uma instância de governança regional, com representação do setor público, de todos os municípios e também da iniciativa privada, do terceiro setor das regiões turísticas. Em âmbito municipal está apoiado pelos órgãos municipais de turismo, pelo conselho ou fórum municipal de turismo.

Além do mais, esse entrevistado ressaltou a criação de câmaras temáticas, salientando que:

[...] são nove câmaras temáticas, uma de legislação, uma de promoção e apoio a comercialização, uma de qualificação profissional, uma de segmentação, outra de turismo sustentável e infância, são nove. Por quê? Porque a gente tem a expectativa de que como os assuntos são muitos, e as vezes prolongados, as câmaras temáticas podem discutir os assuntos para poder levar e apresentar na reunião do conselho. As câmaras temáticas são constituídas por pessoas que trabalham dentro do CNT. Essas pessoas se dividiram aqui dentro e escolheram em qual câmara temática querem trabalhar. Tudo é escolhido por eles, a gente não determina nada. Criamos também

categorias de atividades para poder agrupar e tentar fazer com que essas entidades não venham para as reuniões trazendo problemas somente individuais de suas entidades, mas que tragam problemas do setor, daquela categoria de atividade.

Para o entrevistado 2:

[...] uma inovação que veio para este modelo de gestão foi a proposta da regionalização. Essa proposta foi uma orientação da Organização Mundial de Turismo (OMT), que indicou que deveríamos trabalhar de forma integrada e regionalizada. Vários autores também propuseram esse modelo regionalizado. No Brasil já se trabalhava dessa forma. Alguns Estados, como o de Minas Gerais, trabalhava com os circuitos turísticos, Bahia, trabalhava os polos, Pará, trabalhava com polos também, e Rio Grande do Sul trabalhava com as zonas turísticas, então já estavam trabalhando de forma regionalizada quando o Ministério do Turismo buscou essas experiências no Brasil.

Com a orientação da OMT e com as experiências brasileiras, foi promovido um movimento que deu origem ao processo de regionalização de turismo e conseqüentemente a um programa de regionalização, que adotou também esse modelo de gestão descentralizada e participativa. “Este programa incentiva a criação de instâncias de governanças regionais”, que conta com a iniciativa pública, com a iniciativa privada, com a sociedade civil e com o terceiro setor, “mas com representações de todos os municípios que compõe uma região turística”.

O entrevistado 2 ainda ressaltou o *benchmarking* como um bom exemplo de inovação, no qual procuram-se espelhar em boas práticas. O Ministério do Turismo em parceria com o CNT e o FORNATUR, com todos os atores envolvidos, escolhem algumas categorias de atividades para interagirem com as ações de sucesso de outros países a fim de aprenderem as boas práticas e aplicarem em suas regiões, estados e municípios.

Outra coisa que este entrevistado considerou como sendo inovador foi o fato de se trabalhar em conjunto com o Mtur acerca da tecnologia, tentando levar mais qualificação para os parceiros, “pois o Mtur tem um setor voltado às novas tecnologias, no qual implementa programas de computadores para utilizarmos no nosso dia-a-dia”.

O entrevistado 3 também apontou para a proposta da regionalização, considerando que:

[...] se o turista vai visitar determinado local, se tiver condições de manter esse turista pela região por um tempo maior do que ele ficaria, seria mais interessante para a região do que simplesmente ele ir a um determinado local e logo ir embora. Se o turista vai para um destino integrado, ele passa em uma cidade e tem a possibilidade de comprar a produção que é feita no entorno, numa cidadezinha próxima, apesar do turista não ir lá, ele está beneficiando aquela região, e isso acaba atraindo mais e deixando o turista mais tempo na região.

4.2.2 Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR

No caso 2, todos os entrevistados hesitaram um pouco ao falar sobre o desenvolvimento de soluções inovadora.

O entrevistado 1 considerou que o órgão procura trabalhar de forma integrada com o Ministério do Turismo e com os parceiros (*stakeholders*).

Os stakeholders apresentam as propostas e apontam as pistas para o que devemos trabalhar. Atuamos com a academia, com o trade turístico, com os operadores de viagens e o próprio turista, a fim de saber o que eles querem para em conjunto com o Ministério do Turismo conseguir trazer mais inovações.

Este entrevistado citou a experiência inovadora dos aplicativos para telemóveis, desenvolvidos para ajudar o turista a conhecer o Brasil, aplicativos que narram os principais pontos turísticos e indicam o caminho para hotéis, bares e restaurantes, e aplicativos que simulam o valor de corridas de *táxi*. Esse entrevistado ainda considerou que trabalham com o parceiro “x” ou com o parceiro “y” a fim de tentar trazer melhores inovações para o órgão, particularmente no que respeita às inovações, ressaltando que “o setor privado tem muito a acrescentar. Sem dúvidas progredimos muito no decorrer desses quase 10 anos de Mtur e EMBRATUR, mas ainda há muito o que fazer e precisamos trabalhar com mais interação a fim de trazemos mais progresso”.

Esse entrevistado ainda citou o *benchmarking* como uma ação inovadora praticada com os parceiros do órgão.

O entrevistado 2 considerou a forma de “capacitar melhor os parceiros com vários programas como o *benchmarking*”, que são iniciativas que ocorrem em conjunto com o Ministério do Turismo. “São viagens técnicas ao exterior para conhecer as práticas de excelência que poderão ser adotadas nas ações e estratégias do Brasil”. Além do mais, esse entrevistado apontou falhas no que respeita ao desenvolvimento de soluções inovadoras dentro do órgão:

[...] eu sinto que a nossa dificuldade é porque nós não somos competitivos, nós ainda somos lentos! Nós somos pobres! A gente não tem orçamento! A gente não tem rapidez para fazer uma alteração. O mundo hoje está na internet, todo mundo compra um bilhete aéreo numa promoção [...] Por exemplo, quando você abre o jornal de turismo, você vai olhar o destino associado com o preço. Nós não podemos colocar este tipo de propaganda. A gente não pode fazer associação do dinheiro da parte pública. A gente não pode fazer uma parceria com o maior operador dos EUA e dizer: você patrocina “x” de publicidade, eu (EMBRATUR) patrocino “y”, e você vai fazer uma publicidade montando pacotes para o Brasil. Ao invés de pagarmos uma propaganda de 20 mil dólares eu vou pagar 10 mil dólares porque eu estou associado com ele. A EMBRATUR não pode fazer isso, e somos obrigados a pagar os 20 mil dólares e colocar uma propaganda bem institucional, daquela que o turista olha e não tem ideia de quanto custa vir para o Brasil. Então são essas dificuldades que a gente tem no operacional. Fazer parcerias com o privado. O mundo funciona assim, todo operador europeu coloca no catálogo da empresa x e é preciso pagar por isso, para aparecer no catálogo dele e nós não podemos fazer isso!

O entrevistado 3 também apontou para o *benchmarking* como forma de desenvolvimento de soluções inovadoras. No entanto foi mais crítico e considerou que mesmo diante de imensos avanços dentro do órgão ainda "falta mais ação para trazer mais inovação". Para ele "a interação em rede seria a maior forma de desenvolvimento inovador".

4.2.3 Análise cruzada dos dados

O quadro 4.2 apresenta a análise cruzada do tema soluções inovadoras dos casos 1 e 2.

Quadro 4.2 - Desenvolvimento de soluções inovadoras

| Temas | Caso 1 - CNT | Caso 2 - EMBRATUR |
|---------------------|---|---|
| Soluções inovadoras | O próprio modelo de gestão. Criação de câmaras temáticas. Categorias de atividades. Regionalização. O <i>benchmarking</i> . Tecnologia. Qualificação. | Interação com a academia, com o <i>trade</i> turísticos, com os operadores de viagens e o próprio turista. Aplicativos para telemóveis. O <i>benchmarking</i> . Problema: falta de competitividade. Problema: falta de investimento Problema: falta de orçamento. Problema: falta mais ação para trazer inovação. Problema: dificuldade no operacional em fazer parcerias. Sugestão: trabalhar em rede. |

Fonte: Elaboração própria.

4.2.4 Discussão do caso 1 e 2

Carapeto e Fonseca (2009:44) defendem a governação colaborativa conduzida por parceiros que procuram desenvolver alternativas para a ação, identificar soluções, alinhar prioridades e tomar decisões. Esses autores consideram que um processo coletivo permite uma aprendizagem intensa desenvolvida num quadro de coordenação orgânica e não hierárquica, ou seja, que a coordenação entre os atores não deve ser imposta verticalmente, mas por meio de diversos mecanismos de diálogo e de colaboração, que são cada vez mais importantes à medida que aumenta a complexidade da tarefa.

Como estratégia de modernização institucional, o Ministério do Turismo buscou cada vez mais democratizar a sua gestão por meio da estruturação, qualificação e do fortalecimento de base organizacional pública e privada do turismo brasileiro (Mtur, 2006:11). Para tanto foi visto que tal estratégia de inovação deveria ir ao encontro da modernização tecnológica, impulsionando uma articulação em rede com todos os atores integrantes, representando desse modo, uma importante ferramenta para a eficácia da gestão, capaz de facilitar a comunicação e organização dos agentes públicos e privados que integram o turismo, além de constituir num importante estímulo para a cooperação entre os vários atores (PNT, 2007:23).

Além do mais, tem-se a consciência de que em um mercado que se expande a cada dia, abrindo novas fronteiras e oferecendo novos produtos, avançar na inovação constitui uma premissa básica para o desenvolvimento sustentável da atividade (PNT, 2013:54). O Ministério do Turismo apresenta o tema da inovação como uma forma transversal no setor de turismo, nas ações governamentais e empresariais, sendo que conta no PNT (2013:55) que:

Inovar é uma ação primordial para o avanço da competitividade nos diversos segmentos econômicos e se aplica a toda a cadeia produtiva. O ambiente tecnológico atualmente vivenciado em todo o mundo, as facilidades de acesso à informação e a disputa internacional pela atenção e preferência do turista têm transformado o setor e a forma de interação dos seus diversos atores.

O Ministério do Turismo reconhece a importância da inovação para o crescimento do turismo, entendendo que é necessário fomentá-la em todas as ações empreendidas pelos atores do setor, seja na consolidação da rede de gestão em todo o país, no uso de tecnologias e ferramentas inovadoras para a promoção dos destinos, na formatação de meios alternativos de interação e contacto com os turistas, seja em pesquisa, produção de conhecimento e compreensão dos comportamentos dos mercados (PNT, 2013:55).

Para conseguir cumprir os objetivos de formar uma rede de gestão descentralizada e participativa, foi definido, por meio do Plano Nacional de Turismo, um núcleo estratégico de âmbito nacional, estadual, regional e municipal. O núcleo de âmbito nacional é composto pelo Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Segundo a Lei 11.771 de 11 de setembro de 2008, o Ministério do Turismo é o órgão central desse sistema de gestão descentralizada, sendo que, no âmbito de sua atuação coordenará os programas de desenvolvimento do turismo em interação com os demais integrantes do núcleo nacional.

Em âmbito estadual, os órgãos oficiais de turismo presentes nas 27 Unidades da Federação mais o Distrito Federal, e os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, visam representar o turismo em todas as Unidades Federativas e no Distrito Federal. Esses órgãos são constituídos por representantes do setor público, representantes dos municípios e regiões turísticas, representantes da iniciativa privada e do terceiro setor, e representantes de outras entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo. Além do mais, os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo executam uma tarefa de primordial importância na descentralização, constituindo um canal de interlocução entre o governo federal e os destinos nas regiões turísticas e nos municípios (PNT, 2003).

Em âmbito regional, como forma de mediação da gestão descentralizada, encontram-se as Instâncias de Governança Regional e Municípios Integrados que buscam discutir e dispor

acerca de temas e questões relacionadas a propagação da atividade, particularmente em áreas onde excede os limites dos respectivos territórios estaduais (PNT, 2003:23). Em âmbito municipal, o Plano Nacional de Turismo (2007) ressalta que os municípios são estimulados a criarem Órgãos Municipais de Turismo e a organizarem-se em instâncias de representação pública e privada (colegiado local), gerando ambientes de discussão e reflexão adequados às respectivas dimensões territoriais.

No entanto, o próprio Ministério do Turismo reconheceu que o Modelo de Gestão Descentralizada deveria ser aperfeiçoado, salientando que a atuação ocorria de forma isolada, apresentando necessidades de integração tanto com os ambientes internos como com os externos. Nesse aspecto, o Mtur (2006: 14) considerava que um dos grandes desafios a ser vencido pelos colegiados era o de funcionarem como organizações, tendo o entendimento de que era preciso compartilhar para juntos ampliar as oportunidades de resultados.

Segundo Carapeto e Fonseca, (2009: 44) tais abordagens, baseadas na criação de redes de parceiros e no envolvimento de *stakeholders* para alcançar objetivos de políticas públicas, permitem: (1) formar parcerias intergovernamentais e eficazes; (2) desenvolver soluções inovadoras e colocá-las em prática em grandes grupos de *stakeholders*; (3) baixar as barreiras à adoção das medidas porque disseminam as histórias de sucesso e as lições aprendidas; (4) facilitar a transferência de tecnologia porque relaciona investigadores e aplicadores; (5) desenvolver o capital humano pela aprendizagem e (6) desenvolver diálogo permanente entre *stakeholders* para apoiar as parcerias.

No Conselho Nacional de Turismo (caso 1), verificamos que foi implementado nove Câmaras Temáticas que tem o objetivo de identificar e discutir as questões fundamentais 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 que compõem o Conselho Nacional de Turismo, abrangendo assim diversos atores sociais e diversas categorias de atividades.

Acerca das categorias de atividades, a maioria são de instituições privadas, abrangendo diversos atores 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.

Posto isto, verificamos que no caso 1, os entrevistados tem bastante clareza de que o próprio modelo de gestão é um instrumento inovador dentro do órgão, pois trabalham com redes de parceiros (públicos, privados, do terceiro setor, e a sociedade civil); formam parcerias intergovernamentais (em âmbito federal, estadual, regional e municipal), 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 à adoção das medidas porque disseminam as histórias de sucesso e lições aprendidas (câmaras temáticas, categorias de atividades e o *benchmarking*); facilitam a transparência de tecnologia porque disseminam as histórias de investidores e aplicadores (câmaras temáticas, categorias de atividades e programas de qualificação); desenvolvem o capital humano pela aprendizagem (*benchmarking*); desenvolvem diálogo permanente entre os *stakeholders* para apoiar as parcerias (câmaras temáticas e categorias de atividades).

No Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) (caso 2), a situação é um tanto diferente. Verificamos que esse órgão 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 (EMBRATUR, 2006).

Os entrevistados salientaram que o órgão procura trabalhar de forma integrada com o Ministério do Turismo e com os parceiros, sendo que esses parceiros apresentam propostas e apontam pistas para as ações do órgão. Além do mais, o órgão atua em parceria com a academia, com o *trade* turístico, com os operadores de viagens e o próprio turista, a fim de saber o que eles querem, para em conjunto com o Ministério do Turismo conseguir trazer inovações. Foi referenciado também o *benchmarking* como prática de excelência, capaz de trazer ações estratégicas de outros países para o turismo brasileiro. Outro aspecto apontado pelos entrevistados foram os aplicativos de telemóveis, que em conjunto com o Ministério do Turismo e com algumas organizações privadas visam aproximar o turista da realidade brasileira.

Sendo assim, entendemos que o Instituto Brasileiro de Turismo, apesar de seguir algumas ações inovadoras, ainda necessita de mais desenvolvimento neste aspecto, sendo notória as suas dificuldades.

4.3 Análise e discussão do tema mapeamento dos *stakeholders*

Questão 3 - O envolvimento dos principais *stakeholders* podem ser mapeados em sua forma de agir?

4.3.1 Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT

O entrevistado 1 considera que as câmaras temáticas (*stakeholders* internos), por meio dos seus funcionários, apoiam o CNT procurando discutir as demandas dos *stakeholders* para poder levar e apresentar nas reuniões do CNT, que são realizadas periodicamente, além de assessorar o Ministério do Turismo. As câmaras temáticas são compostas por funcionários do ambiente interno do CNT, sendo que, o entrevistado salientou: “aqui dentro do Conselho Nacional de Turismo os funcionários escolhem onde querem trabalhar. Tudo é escolhido por eles, a gente não determina nada”.

Esse entrevistado ainda considerou que as setenta e uma entidades formadas pela iniciativa pública, privada e sociedade civil, foram distribuídas por categorias de atividades a fim de agrupar e tentar fazer com que “as entidades não venham para as reuniões trazendo problemas somente individuais de suas entidades, mas que tragam problemas do setor, daquela categoria de atividade”. No entanto, esse entrevistado considerou que:

[...] a única categoria que avançou foi a de eventos. Porque até hoje eles vêm para as reuniões organizados por regiões. Eles vêm em bloco, trazem propostas em bloco, se reúnem para analisar o Plano Nacional de Turismo em bloco, aí quando chega na reunião apenas um representante fala. As categorias deveriam trazer suas propostas em bloco e quando chegar na reunião um só representante falar. A tendência é que eles enxerguem o Ministério do turismo apenas como um atendedor de demandas [...]. Este é um problema que temos, eles chegam nas reuniões do CNT e cada um quer falar de seus problemas individuais e a nossa estratégia metodologia é que eles não façam isso, é que eles trabalhem por setor, por grupo.

Então, indagamos o entrevistado 1: Isso quer dizer que não há interligação entre eles? A resposta foi: “Há interligação entre eles, mas eles preferem chegar aqui e falar por si. Para mim não é falta de interligação e sim uma coisa cultural, pois a categoria de eventos conseguiu fazer isso”, salientou o entrevistado 1.

O entrevistado 1 também ressaltou que os estados escolhem as suas regiões turísticas, e o CNT vai dando as diretrizes e trabalhando junto com eles, salientando que os estados são autônomos, e participam do CNT se quiserem ou não. “Ninguém pode obrigar os estados a participar. No entanto, cada estado deveria ter o seu Conselho ou o seu Fórum”.

Para o entrevistado 2, o núcleo nacional, formado pelo Mtur, CNT e FORNATUR, contam com o apoio dos estados, das regiões e dos municípios.

Em âmbito estadual é apoiado pelos órgãos oficiais de Turismo que também estão apoiados pelos Conselhos ou fóruns estaduais. Em âmbito regional, está apoiado por uma instância de governança regional, com representação do setor público de todos os municípios e também da iniciativa privada e do terceiro setor. Em âmbito municipal está apoiado pelos órgãos municipais de turismo, pelo conselho ou fórum municipal de turismo [...]. Os nossos stakeholders estão dentro desses colegiados, dos fóruns estaduais, das instâncias regionais, do Conselho Nacional de Turismo, e do Conselho Municipal de Turismo.

O entrevistado 3 salientou que:

O Mtur, junto com todos os entes, participativamente constrói um documento referencial propondo para os candidatos a presidência da república algumas políticas e diretrizes de acordo com o que já foi implementado e de acordo com as experiências já absorvidas. Isso é construído junto com o CNT, junto com os estados que consulta seus conselhos, junto com a associação dos municípios e capitais.

4.3.2 Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR

Para o entrevistado 1 o órgão trabalha de modo mais acentuado com a imprensa, com os operadores de viagens, com o *trade* turístico, e com o próprio turista com suas experiências.

A imprensa ajuda a minimizar os impactos negativos de um determinado destino turístico e ajuda a divulgar os destinos turísticos, os operadores são aqueles que colocam os nossos produtos na prateleira e vendem, o *trade* turístico são todos aqueles que fazem a estrutura turística, ou seja, os operadores, a rede hoteleira, os prestadores de serviços turísticos, que são os restaurantes, os bares, as redes de transporte e muitos outros. Eles são fundamentais para executarmos o nosso trabalho. Contamos também com as indicações dos próprios turistas pois eles nos indicam o caminho que devemos seguir, quais as ações devemos tomar para divulgar o nosso país.

Este entrevistado também ressaltou que o Ministério do Turismo, os estados, os municípios e as regiões, “apresentam propostas e apontam pistas para o que devemos trabalhar. São os que de certa forma também trazem as demandas, os que nos ajudam na promoção e no desenvolvimento dos nossos objetivos”.

É interessante notar que o entrevistado 1 considerou que não existe uma forma específica de classificar esses atores:

[...] isso se dá em conformidade com a necessidade e com a situação do momento. Por exemplo: se acontece alguma catástrofe nacional, então trabalhamos com a imprensa a fim de neutralizar as informações negativas. Se por outro lado acontece um arrastão na praia do Leblon, então temos mais necessidade de trabalhar em conjunto com a segurança pública, e assim por diante. Não existem os mais importantes e os menos importantes, todos são importantes.

O entrevistado 2 considerou que:

[...] o Instituto Brasileiro de Turismo trabalha diretamente com o *trade* (operadores e agentes de viagens, empresas aéreas, centros de convenções, e operadores receptivo no Brasil, que é aquele que vende o seu produto para aquele comprador que vai vender para o turista no estrangeiro. A imprensa também é fundamental, ressalta o

entrevistado 1, pois fala daquilo que a gente promove, não só a imprensa brasileira mas também a imprensa internacional. Os governos dos estados e municípios também são fundamentais. Dependemos de tanta gente que vejo todos como principais stakeholders.

Esse entrevistado ainda salienta que na gestão atual do Ministério do Turismo não existem tantas dificuldades de interação:

[...] atualmente a interação está muito boa, mas com o ministro anterior eu via pouca interação da EMBRATUR com o Ministério. Nós precisamos amadurecer muito, o ministério é muito novo, as pessoas que trabalham são jovens, muitos deles entram concursados e não são do setor turístico, passam noutra concurso melhor e deixa o cargo, não conhecem a dinâmica da coisa, e quando conseguem aprender, como passou noutra concurso, vai embora porque o salário não é um salário que prenda as pessoas, não é atrativo.

O entrevistado 3 confirmou as considerações do entrevistado 2, salientando que atualmente a EMBRATUR vem trabalhando com mais interação com o Ministério do Turismo, particularmente com a posse do novo Ministro do Turismo. "Antes o Ministério do Turismo só interagia conosco em momentos pontuais, mas agora nós temos mais reuniões que envolvem todos os órgãos do Ministério do Turismo". O entrevistado também considerou a interação com a imprensa, com o *trade* turístico e com os operadores e agentes de viagens, salientando que "eles são imprescindíveis para o nosso trabalho".

A imprensa trabalha conosco de modo mais direto. Nós sempre tentamos cultivar esse relacionamento porque no final dependemos muito deles para a realização do nosso trabalho. São eles que diminuem os impactos negativos acerca da imagem do país, ou expande mais ainda esses impactos. Então temos que cultivar bastante esse relacionamento.

O entrevistado considerou também a relação com os estados e regiões turísticas:

São eles que preparam o produto turístico que vamos divulgar, então de certa forma, nós precisamos de um contato constante porque precisamos verificar se aquele produto realmente condiz com aquilo que estávamos oferecendo. Não temos a intenção de enganar o turista, até porque os turistas são aqueles que depois voltam para os seus locais de origem e então vão falar e divulgar o nosso produto. Então nós tentamos orientar e acompanhar os estados e municípios.

Quando o entrevistado 3 se refere aos estados e municípios percebemos que ele está a referir-se sobretudo aos parceiros públicos, privados, sociedade civil e do terceiro setor.

4.3.3 Análise cruzada dos dados

O quadro 4.3 da página 61 apresenta a análise cruzada do tema mapeamento dos *stakeholders* em sua forma de agir nos casos 1 e 2.

Quadro 4.3 - Mapeamento dos *stakeholders* em sua forma de agir

| Tema | Caso 1 - CNT | Caso 2 - EMBRATUR |
|---|--|--|
| Mapeamento dos <i>stakeholders</i> em sua forma de agir | <p>Mtur: Em parceria com os estados, regiões e municípios elaboram um documento referencial, propondo para os candidatos a presidência da república, algumas políticas e diretrizes de acordo com o que já foi implementado. É apoiado pelo CNT.</p> <p>FORNATUR: apoiam o CNT e o Mtur.</p> <p>Funcionários: apoiam o CNT, discutem as demandas e as apresentam nas reuniões. Assessoram o Ministério do Turismo. Escolhem onde querem trabalhar.</p> <p>Câmaras Temáticas: apoiam o CNT, discutem as demandas e as apresentam nas reuniões. Assessoram o Ministério do Turismo.</p> <p>Estados: escolhem suas regiões turísticas e trabalham em parceria com a esfera federal, regional e municipal. São apoiados pelos órgãos oficiais de turismo que também estão apoiados pelos Conselhos ou fóruns estaduais.</p> <p>Regiões: Apoia os estados e os municípios e está apoiado por uma instância de governança regional.</p> <p>Município: Apoia as regiões e está apoiado pelos órgãos municipais de turismo, pelo conselho ou fórum municipal de turismo.</p> <p>Entidades públicas, privadas, sociedade civil e do terceiro setor: cada um quer falar de seus problemas individuais, enxergam o Ministério do Turismo apenas como um atendedor de demandas. Não agem como grupos. Apenas a categoria de eventos age em conformidade com a metodologia de trabalho do CNT, ou seja, são organizados por regiões, por blocos, trazem propostas em blocos, reúnem para analisar o PNT em blocos, e na reunião um representante fala pelo grupo.</p> | <p>Mtur: apresentam propostas e apontam pistas para o trabalho. Trazem as demandas e ajudam na promoção e no desenvolvimento dos objetivos do órgão. Integração boa na gestão atual.</p> <p>Funcionários: muitos são concursados, jovens, não são do setor turístico e não conhecem a dinâmica do trabalho e quando conseguem aprender, como passou noutro concurso, vai embora porque o salário não é atrativo.</p> <p>Estados, regiões, e municípios: apresentam propostas e apontam pistas para o trabalho. Trazem as demandas e ajudam na promoção e no desenvolvimento dos objetivos do órgão.</p> <p>Imprensa: minimiza impactos negativos e divulga os destinos turísticos.</p> <p>Operadores: vendem o produto turístico.</p> <p>Trade turístico: fazem a estrutura turística</p> <p>Turista: indicam as ações para divulgação.</p> |

Fonte: Elaboração própria.

4.3.4 Discussão do caso 1 e 2

Os *stakeholders* são conceptualizados por Harrison (2005:31) como públicos de interesses, grupos ou indivíduos que afetam e são afetados significativamente pelas atividades da organização. Carroll (2009:84) defende que os *stakeholders* são conceptualizados como grupos ou indivíduos com os quais a organização interage ou que exista dependência mútua, sendo qualquer indivíduo que afeta ou que seja afetado pelas ações, decisões, políticas, práticas ou objetivos de uma organização. Verificamos que cada um dos casos analisados apresenta públicos de interesses ou grupos de interação, com dependência mútua ou não, que podem afetar ou ser afetados pelas atividades do órgão.

Os entrevistados do caso 1, Conselho Nacional de Turismo, consideram 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.

O Mtur (2014) indica que o Conselho Nacional de Turismo é formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo, integrando instituições públicas e entidades privadas em âmbito nacional. O anexo I, cedido pela Coordenação Geral do Conselho Nacional de Turismo, nos indica que essas entidades privadas abrangem as categorias das agências e operadoras, alimentação, capacitação e qualificação, comunicação e *média*, eventos, hospedagem, lazer e entretenimento, organizações de trabalhadores, organizações patronais, segmentos turísticos, e transportes, além de contar com indicações da Presidência da República (sociedade civil). No setor público as representações abrangem as categorias dos agentes financeiros, os estados, os municípios e o governo federal.

O Mtur (2006) ainda salienta que as Câmaras Temáticas são compostas por representantes das entidades públicas e privadas que compõem o Conselho Nacional de Turismo, com o objetivo de assessorar tecnicamente o Conselho Nacional de Turismo na identificação e discussão das questões fundamentais do setor, propondo ações para resolução de problemas a fim de melhor executar a Política Nacional de Turismo.

Desse modo, a forma de envolvimento dos principais *stakeholders* são: o Ministério do Turismo é o órgão central do sistema de gestão descentralizada, sendo que no âmbito de sua atuação coordena os programas de desenvolvimento do turismo em interação com o CNT e o FORNATUR. Em parceria com os estados, regiões e municípios, elabora um documento referencial, propondo aos candidatos a presidência da república algumas políticas e diretrizes de acordo com o que já foi implementado. É apoiado pelo CNT e pelo FORNATUR. O FORNATUR é constituído pelos secretários e dirigentes estaduais de turismo, tendo a função de auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando a demanda dos estados e dos municípios, apoiando desta maneira o CNT e o Mtur. Os funcionários apoiam o CNT, discutem as demandas e as apresentam nas reuniões. Assessoram o Ministério do Turismo e podem escolher onde querem trabalhar. As câmaras temáticas apoiam o CNT, discutem as demandas e as apresentam nas reuniões além de assessorar tecnicamente o Ministério do Turismo. Os estados escolhem suas regiões turísticas e trabalham em parceria com a esfera federal, regional e municipal. São apoiados pelos órgãos oficiais de turismo, que também estão apoiados pelos Conselhos ou fóruns estaduais trabalhando em articulação com o CNT

por meio do FORNATUR. As regiões apoiam os estados e os municípios e são apoiadas por uma instância de governança regional, trabalhando em articulação com o CNT por meio do FORNATUR. Os municípios apoiam as regiões e são apoiados pelos órgãos municipais de turismo e pelo conselho ou fórum municipal de turismo, trabalhando em articulação com o CNT por meio do FORNATUR.

As entidades públicas, privadas, sociedade civil e do terceiro setor, foram distribuídas por categorias de atividades, a fim de “agrupar e tentar fazer com que as entidades não venham para as reuniões trazendo problemas somente individuais de suas entidades, mas que tragam problemas do setor, daquela categoria de atividade” (entrevistado 1). No entanto, verificamos que no geral as categorias de atividades do setor privado não estão agindo em conformidade com as metodologias de trabalho do órgão. Foi ressaltado pelo entrevistado 1 que apenas a categoria de eventos age de maneira adequada, ou seja, “são organizados por regiões, por blocos, trazem propostas em blocos, reúnem para analisar o Plano Nacional de Turismo em blocos e quando chega na reunião apenas um representante fala pelo grupo”. Verificamos também que existe a tendência das categorias de atividades enxergarem o Ministério do Turismo apenas como um atendedor de demandas.

Nesse aspecto voltamo-nos para as teorias de McVea e Freeman, (2005) que defendem a necessidade de entendermos e tratarmos os *stakeholders* como indivíduos e não como foram assumidos até então, como grupos. Esses autores admitiram que poucos avanços ocorreram na tarefa de transformar a teoria em prática devido ao facto de que muitos autores, inclusive eles em trabalhos anteriores, consideravam os *stakeholders* apenas como grupos. McVea e Freeman (2005:57) defendem a abordagem "*name-and-faces*", considerado que nessa abordagem as organizações devem reconhecer os seus *stakeholders* enquanto indivíduos, ponderando-os em suas idiossincrasias. Com isso, os gestores passam a ser capazes de desenvolver estratégias específicas em consonância com as especificidades dos *stakeholders* enquanto indivíduos.

Os entrevistados do caso 2, Instituto Brasileiro de Turismo, indicaram que os seus *stakeholders* são: o Ministério do Turismo, os funcionários, os estados, as regiões, os municípios, a imprensa, os operadores, o *trade* turístico e os próprios turistas. Para a EMBRATUR (2006), o órgão realiza os seus trabalhos em parceria com os operadores e agentes de viagens, cultiva relacionamento constante com a imprensa, gera campanhas publicitárias e apoia a captação de eventos internacionais para o Brasil, entre outras ações.

Assim, procuramos mapear a forma de envolvimento dos principais *stakeholders* do caso 2. O Ministério do Turismo apresenta propostas e aponta pistas para o trabalho. Trazem

as demandas e ajudam na promoção e no desenvolvimento dos objetivos do órgão. Na gestão atual tem boa interação com a EMBRATUR. A maioria dos funcionários são concursados, jovens, não são do setor turístico e não conhecem a dinâmica do trabalho, e quando conseguem aprender, como passou noutro concurso, vão embora porque o salário não é atrativo. Os Estados, regiões, e municípios apresentam propostas e apontam pistas para o trabalho. Trazem as demandas e ajudam na promoção e no desenvolvimento dos objetivos do órgão. A imprensa minimiza os impactos negativos e divulga os destinos turísticos promovidos pelo órgão. Os operadores de viagens vendem o produto turístico concebido pela EMBRATUR. O *trade* turístico compõe toda a infraestrutura turística dos destinos promovidos pelo órgão. Os turistas são aqueles que indicam quais as ações a EMBRATUR deve trabalhar e são aqueles que compram os destinos promovidos pelo órgão.

4.4 Análise e discussão do tema atuação dos *stakeholders* internos e externos

Questão 4 - A atuação dos *stakeholders* internos e externos dos órgãos de turismo pesquisados podem ser descritas e categorizadas?

4.4.1 Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT

Nas considerações do entrevistado 1 ponderamos que nas câmaras temáticas, os funcionários e a EMBRATUR, atuam como *stakeholders* internos. Esse entrevistado salienta que:

[...] para apoiar o CNT a gente criou as câmaras temáticas. São nove câmaras temáticas, uma de legislação, uma de financiamento e investimento, outra de infraestrutura, uma de negociações internacionais de serviços turísticos, uma de promoção e apoio à comercialização, uma de qualificação profissional, outra de regionalização, uma de segmentação, e por fim, uma de turismo sustentável e infância. A gente tem a expectativa de que como os assuntos são muitos e às vezes prolongados. As câmaras temáticas podem discutir os assuntos para poder levar e apresentar na reunião do conselho." As câmaras temáticas são funcionários do CNT que se dividiu aqui dentro.

Portanto, são compostas por funcionários do ambiente interno do CNT, sendo que, o entrevistado ainda salientou que “dentro do Conselho Nacional de Turismo os funcionários escolhem onde querem trabalhar. Tudo é escolhido por eles, a gente não determina nada”. Acerca da EMBRATUR, o entrevistado 1 considerou que a "Embratur tem acento no CNT devido a gestão descentralizada."

Os *stakeholders* externos descritos pelo entrevistado 1 são setenta e um membros de entidades públicas, privadas e da sociedade civil. É interessante notar que dessas representações a maioria são do setor privado.

Atualmente [...] temos setenta e um membros. Desses setenta e um membros, trinta e nove são privados, vinte e nove são públicos, e temos três indicações da Presidência da República dentre brasileiros com notório saber na área do turismo. O professor

Mário Beni da Universidade de São Paulo é uma dessas referências Nacional. O outro é o empresário dono da CVC, ele não está aqui como dono da CVC, mas como grande empresário. Tem um outro do Rio de Janeiro, mas esse eu acho que vai ser substituído porque ele nunca mais veio às reuniões e o regimento interno do conselho diz que se o membro faltar em 5 reuniões seguidas ele é cortado do conselho.

Os setenta e um membros citados pelo entrevistado 1 foram distribuídos por categorias de atividades a fim de agrupar e tentar fazer com que as entidades não compareçam às reuniões levando problemas somente individuais de suas entidades, mas que também levem problemas do setor, daquela categoria de atividade. As categorias de atividades precisam estar interligadas com os objetivos do CNT. No entanto, esse entrevistado considerou que:

[...] a única categoria que avançou foi a de eventos. Porque [...] eles vêm para as reuniões organizados por regiões. Eles vêm em bloco, trazem propostas em bloco, se reuniram para analisar o Plano Nacional de Turismo em bloco, aí quando chegam na reunião, apenas um representante fala. As categorias deveriam trazer suas propostas em bloco e quando chegar na reunião um só representante falar. Este é um problema que temos, eles chegam nas reuniões do CNT e cada um quer falar de seus problemas individuais. [...] Eles preferem chegar aqui e falar por si. Para mim não é falta de interligação e sim uma coisa cultural, pois a categoria de eventos conseguiu fazer isso.

Os estados (*stakeholders* externos), também foram salientados pelo entrevistado 1: “Eles escolhem as suas regiões turísticas e o CNT vai direcionando e trabalhando junto com eles”. No entanto, esse entrevistado considerou que os estados por serem autônomos participam do CNT se quiserem ou não, sendo que cada estado tem o seu conselho ou o seu fórum que é composto pela iniciativa pública, privada, sociedade civil ou do terceiro setor.

O entrevistado 2 citou o núcleo nacional de turismo (*stakeholders* internos), composto pelo Mtur, CNT e FORNATUR. Esses órgãos contam com o apoio dos estados, das regiões e dos municípios. Segundo este entrevistado, “cada estado, região e município tem o seu colegiado e os stakeholders estão dentro desses colegiados, dos fóruns estaduais, das instâncias regionais, do Conselho Nacional de Turismo, e do Conselho Municipal de Turismo”. Para o entrevistado esses parceiros ajudam a elaborar a política de turismo e se comprometem na implementação da política.

Eles participam ativamente da discussão das políticas de turismo e trabalham as demandas das áreas de interesses. Essas áreas de interesses pressionam, trazem as demandas, brigam, em fim, trazem as demandas da iniciativa pública, privada, sociedade civil e do terceiro setor, propondo e discutindo com o Mtur. No entanto esses colegiados acabam normalmente não sendo deliberativos, as vezes deliberativos no âmbito do próprio colegiado, para eleger uma proposta ou validar uma coisa do Mtur, mas eles sempre são órgãos propositivos, consultivos.

Para o entrevistado 3 o CNT conta com o apoio dos órgãos oficiais de turismo (*stakeholders* externos) presente nos estados, regiões e municípios:

[...] esses órgãos são geralmente uma secretaria de estado de turismo, que em alguns casos funcionam com outras secretarias, como por exemplo, turismo e cultura, turismo e esporte, e em outros casos é só uma diretoria, não chega nem a ser uma secretaria, mas tem a figura do fórum estadual de turismo, que é um colegiado.

O entrevistado 3 também citou de modo acentuado as regiões turísticas (*stakeholders* externos). Para ele, as regiões turísticas fortaleceu muito o CNT. Essas regiões turísticas, por meio das instâncias de governança regional, contam com a participação do poder público e dos atores privados.

Trabalhamos com regiões turísticas por entender que se o turista vai visitar determinado local, se tiver condições de manter esse turista pela região por um tempo maior do que ele ficaria, seria mais interessante para a região do que simplesmente ele ir a um determinado local e logo ir embora. Se o turista vai para um destino integrado, ele passa em uma cidade e tem possibilidade de comprar a produção que é feita no entorno, numa cidadezinha próxima, apesar do turista não ir lá, ele está beneficiando aquela região, e isso acaba atraindo mais e deixando ele mais tempo na região.

4.4.2 Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR

No caso do Instituto Brasileiro de Turismo, o entrevistado 1 considerou que o Ministério do Turismo (*stakeholder* interno) apresenta propostas e aponta pistas para o trabalho do órgão, trazendo demandas e ajudando na promoção e no desenvolvimento dos objetivos do órgão. No entanto, o entrevistado ponderou que “falta mais integração entre a EMBRATUR e o Ministério do Turismo”. Salientando que houve um grande progresso no decorrer desses quase dez anos de Ministério de turismo e EMBRATUR, “mas ainda há muito o que fazer. Precisamos trabalhar com mais interação a fim de trazemos mais progresso. É preciso continuar avançando na direção daquilo que foi proposto porque isso reflete de certa forma o novo modelo de gestão”.

O entrevistado 1 também considerou que o órgão está em constante contacto com a imprensa (*stakeholder* externo), sendo que este *stakeholder* tem o poder de. Os operadores e agentes de viagens (*stakeholders* externos) são “aqueles que colocam os nossos produtos na prateleira e vendem”, ressalta. A EMBRATUR trabalha em parceria com operadores e agentes de viagens, para que sejam oferecidos pacotes turísticos diversificados, a fim de trazer turistas que fiquem mais tempo no país, que viajem por várias cidades e gastem mais durante a sua estadia, e desta maneira contribua para o desenvolvimento económico, social e regional do Brasil (EMBRATUR, 2006). O *trade* turístico (*stakeholders* externos) são “todos aqueles que fazem a estrutura turística, ou seja, os operadores, a rede hoteleira, os prestadores de serviços turísticos, que são os restaurantes, os bares, as redes de transporte e muitos outros. “Eles são fundamentais para executarmos o nosso trabalho”, apontou o entrevistado 1. Considerou ainda os próprios turistas (*stakeholders* externos), que por meio de suas

experiências “indicam o caminho que devemos seguir, quais as ações devemos tomar” para promover os destinos turísticos do nosso país.

O entrevistado 2 considerou que:

O Instituto Brasileiro de Turismo trabalha diretamente com o trade, operadores e agentes de viagens, empresas aéreas, centros de convenções e operadores receptivos no Brasil, que é aquele que vende o seu produto para aquele comprador que vai vender para o turista no estrangeiro. A imprensa também é fundamental, pois fala daquilo que a gente promove, não só a imprensa brasileira mas também a imprensa internacional. Os governos dos estados e municípios também são fundamentais.

Esse entrevistado ainda salienta que na gestão atual do Ministério do Turismo (*stakeholder* interno), não existem tantas dificuldades de interação, mas salientou que na gestão anterior isso era mais difícil.

Atualmente a interação está muito boa, mas com o ministro anterior eu via pouca interação da EMBRATUR com o Ministério. Nós precisamos amadurecer muito, o Ministério é muito novo, as pessoas que trabalham são jovens, muitos deles entram concursados e não são do setor turístico, passam noutro concurso melhor e deixa o cargo, não conhecem a dinâmica da coisa, e quando conseguem aprender, como passou noutro concurso, vai embora porque o salário não é um salário que prenda as pessoas, não é atrativo.

O *trade* turístico (*stakeholders* externos), também foi salientado pelo entrevistado 3 como:

[...] parceiros imprescindíveis, sem eles não podemos executar bem o nosso trabalho. Se vamos promover o destino x, mas se no destino x falta estrutura turística, então de nada adianta a promoção porque o turista não vai querer comprar aquele destino. Então precisamos também trabalhar bem com esse trade, disponibilizar materiais para qualificação, informar, ensinar, trabalhar em parceria com eles.

O entrevistado 3 também se queixou da pouca interação com o Ministério do Turismo (*stakeholder* interno), salientando que falta um trabalho em rede.

[...] nós temos sim proximidade, mas isso ocorre porque dependemos deles e em alguns aspetos eles também dependem da gente, mas não temos ainda a cultura de se trabalhar em rede, em rede com toda a estrutura interna do Ministério do Turismo. Não temos isso! O que temos são relações pontuais com determinados órgãos dentro do Ministério.

É interessante notar que todos os entrevistados consideraram a forma de classificar esses atores segundo a necessidade. O entrevistado 1 considerou que:

[...] isso se dá em conformidade com a necessidade e com a situação do momento. Por exemplo: Se acontece alguma catástrofe nacional, então trabalhamos com a imprensa a fim de neutralizar as informações negativas. Se por outro lado acontece um arrastão na praia do Leblon, então temos mais necessidade de trabalhar em conjunto com a segurança pública, e assim por diante. Não existem os mais importantes e os menos importantes, todos são importantes.

O entrevistado 2 ressaltou que “todos são fundamentais para o órgão”. O entrevistado 3 também apontou que cada um é importante segundo as suas peculiaridades.

Se temos necessidade de trabalhar com a cultura, então os atores envolvidos com questões culturais passam a ser os mais importantes, se temos necessidade de trabalhar com esporte, os envolvidos com o esporte passam a ser os mais importantes, portanto, não temos como classificar.

4.4.3 Análise cruzada dos dados

O quadro 4.4 apresenta a análise cruzada sobre a atuação dos *stakeholders* internos e externos dos casos 1 e 2.

Quadro 4.4 - Atuação dos *stakeholders* internos e externos

| Tema | Caso 1 – CNT | Caso 2 - EMBRATUR |
|---|--|---|
| Atuação dos <i>stakeholders</i> internos e externos | <p>Stakeholders internos</p> <p>Mtur: Coordena o núcleo nacional de turismo no qual o CNT faz parte. Age em articulação com o CNT e com o FORNATUR. Conta com o apoio dos estados, das regiões e dos municípios para elaborar a política de turismo.</p> <p>Funcionários: Compõe as câmaras temáticas e tem autonomia para escolherem onde querem atuar.</p> <p>EMBRATUR: têm acento no CNT devido a gestão descentralizada. Faz parte das câmaras temáticas legislação, negociações internacionais de serviços turísticos, promoção e apoio à comercialização.</p> <p>Câmaras temáticas: Nove câmaras temáticas compostas por funcionários do próprio órgão para apoiar o CNT. Discutem os assuntos e apresentam na reunião do conselho.</p> <p>FORNATUR: contam com o apoio dos estados, das regiões e dos municípios. Ajudam a elaborar a política de turismo e se comprometem na implementação da política. Compõe o núcleo nacional de turismo. Trazem as demandas da iniciativa pública, privada, sociedade civil e do terceiro setor, propondo e discutindo com o Mtur. São órgãos apenas consultivos. Colegiado Nacional.</p> <p>Stakeholders externos</p> <p>Iniciativa privada: Trinta e nove entidades distribuídas por categorias de atividades. Precisam estar interligadas com os objetivos do CNT. Cada uma quer falar de problemas individuais. Falta interligação pois não agem em grupos. Apenas a categoria de eventos avançou, pois são organizados por grupos.</p> <p>Iniciativa pública: Vinte e nove entidades distribuídas por categorias de atividades. Precisam estar interligadas com os objetivos do órgão.</p> <p>Sociedade civil: Três indicações da Presidência da República dentre brasileiros de notório saber na área do turismo.</p> <p>Estados: Escolhem as suas regiões turísticas. São direcionados pelo CNT, que trabalha junto com eles. São autônomos. Cada estado tem o seu colegiado que é composto pela iniciativa pública, privada, sociedade civil ou terceiro setor.</p> <p>Regiões turísticas: Fortaleceu o CNT. Contam com a participação do poder público e dos atores privados dos municípios. Destinos com municípios integrados.</p> <p>Instâncias de governança regional: conta com a</p> | <p>Stakeholders internos</p> <p>Mtur: apresenta propostas e aponta pistas para o trabalho trazendo demandas e ajudando na promoção e no desenvolvimento dos objetivos do órgão. Precisa interagir mais com a EMBRATUR. Na gestão atual há mais interação. Falta a cultura de trabalho em rede no ambiente interno do Mtur.</p> <p>Funcionários: São a maioria Jovens, concursados, muitos não são do setor turístico, quando passam em um concurso melhor deixam o cargo, não conhecem a dinâmica do trabalho, quando conseguem aprender, como passou noutro concurso, vão embora porque o salário não é atrativo.</p> <p>Stakeholders externos</p> <p>Imprensa: tem poder de minimizar impactos negativos e colabora na divulgação dos destinos. É fundamental para o trabalho do órgão, tanto a imprensa nacional quanto a internacional.</p> <p>Operadores e agentes de viagens: Apresentam e vendem o produto turístico promovido pelo órgão.</p> <p>Trade turístico: Compõe toda a estrutura turística. São fundamentais para a execução do trabalho do órgão. Parceiros imprescindíveis.</p> <p>Turistas: Indicam as ações de promoção do órgão e compram o produto turístico promovido pelo órgão.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas. Fortaleceu o CNT. Colegiado regional. Órgãos oficiais de turismo: Colegiados locais, regionais e municipais. | Governos dos estados e municípios: fundamentais para o trabalho do órgão. |
|--|---|--|

Fonte: Elaboração própria.

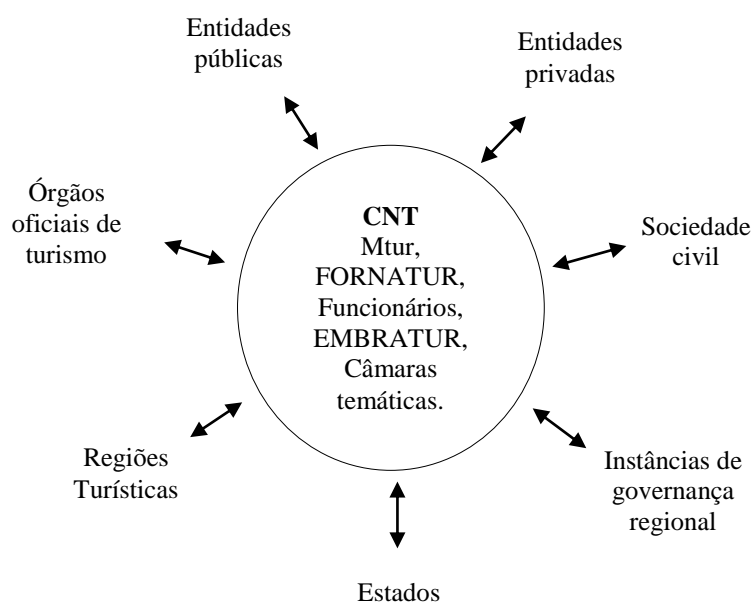
4.4.4 Discussão do caso 1 e 2

Freeman (1984) sugere que todas as organizações elaborem um mapa contendo os principais atores que envolve as atividades da organização. O autor salienta 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. Harrison (2005:31) propõe um modelo de mapeamento em que numa relação de mão dupla, simbolizada por setas de duas pontas, ocorre a separação dos *stakeholders* internos e externos, considerando que os *stakeholders* internos envolvem a própria organização, e os demais, denominados de *stakeholders* externos, estão ao redor da organização. Desse modo, seguindo as orientações de Harrison e Freeman, e com os dados coletados em documentos institucionais e nas entrevistas, montamos o mapa dos principais *stakeholders* internos e externos dos casos 1 e 2 (ver figuras 4.1 da página 70 e 4.2 da página 72) procurando descrever e categorizar a atuação de cada um deles.

Os entrevistados do caso 1, 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 eles identificaram com precisão quem eram os seus *stakeholders* internos e externos, mesmo sendo explicado a distinção a cada um deles durante a entrevista. Posto isso, tentamos identificar, classificar e descrever os *stakeholders* internos e externos descritos pelos entrevistados e percebidos no material documental do órgão.

Conforme as indicações de Harrison (2005) pudemos distinguir na figura VI da página 72 os *stakeholders* internos e externos:

Figura 4.1 - Mapeamento dos *stakeholders* - Caso 1: CNT



Fonte: Elaboração própria

Os *stakeholders* internos são aqueles que envolvem a própria organização (Harrison, 2005), ou seja, O Mtur, o FORNATUR, os funcionários, e as câmaras temáticas.

- O Mtur é o órgão central do sistema de gestão descentralizada, sendo que, no âmbito de sua atuação, coordena os programas de desenvolvimento do turismo em interação com o CNT e o FORNATUR. Tem missão de conduzir as políticas públicas de turismo com um modelo de gestão descentralizada, orientada pelo pensamento estratégico. Em parceria com os estados, regiões e municípios, conduz a Política Nacional de Turismo e elabora o documento referencial, propondo políticas e diretrizes de acordo com o que já foi implementado. É apoiado pelo CNT e pelo FORNATUR.
- O FORNATUR é constituído pelos secretários e dirigentes estaduais de turismo, tendo a função de auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando a demanda dos estados e dos municípios, apoiando desta maneira, o CNT e o Mtur.
- Os funcionários possuem autonomia para escolher onde querem trabalhar. Apoiam o CNT e discutem as demandas de seus membros e apresentam nas reuniões do conselho, além de assessorar o Ministério do Turismo.

- A EMBRATUR tem acento no CNT por meio de representação nas câmaras temáticas legislação, negociações internacionais de serviços turísticos, promoção e apoio à comercialização.
- As câmaras temáticas são num total de nove (legislação, financiamento e investimento, infraestrutura, negociações internacionais de serviços turísticos, promoção e apoio à comercialização, qualificação profissional, regionalização, segmentação, e turismo sustentável e infância), sendo compostas por funcionários do CNT. Cada uma delas tem finalidade de apoiar e assessorar tecnicamente o CNT e o Mtur na identificação e discussão das questões fundamentais do setor, propondo ações para resolução de problemas a fim de melhor executar a Política Nacional de Turismo, além de discutir demandas das categorias de atividades e apresentar nas reuniões do CNT.

Os *stakeholders* externos são aqueles que estão ao redor da organização (Harrison, 2005), ou seja, as entidades privadas, as entidades públicas, a sociedade civil, os estados, as regiões turísticas, as instâncias de governança regionais e os órgãos oficiais de turismo.

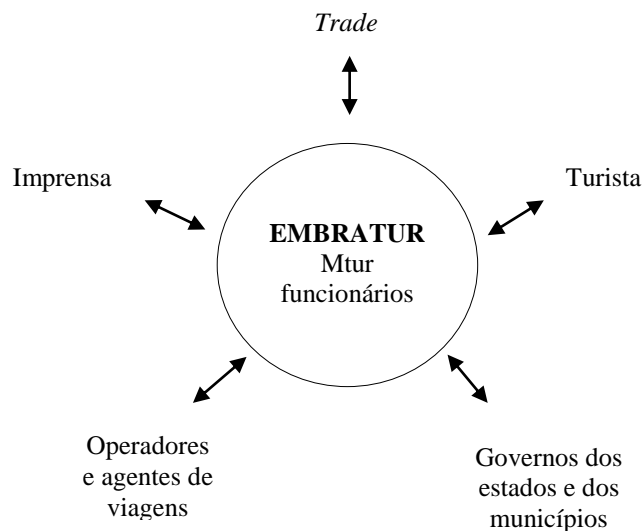
- As entidades privadas representam a maioria de *stakeholders* externos do CNT. São trinta e oito entidades distribuídas pelas categorias de atividades: agências e operadoras; alimentação; capacitação e qualificação; comunicação e *mídia*; eventos; hospedagem; lazer e entretenimento; organizações de trabalhadores; organizações patronais; segmentos turísticos; e transportes. Cada uma quer falar de problemas individuais. Falta interligação pois não agem em grupo. Apenas a categoria de eventos avançou, pois são organizados por grupos. Essas entidades precisam estar interligadas aos objetivos do CNT.
- As entidades públicas contam com trinta representantes das categorias: agentes financeiros, estados e municípios, e governo federal.
- A sociedade civil conta com três indicações da Presidência da República dentre brasileiros de notório saber na área do turismo.
- Os estados são direcionados pelo CNT, que trabalha junto com eles. São autônomos e escolhem 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 ou terceiro setor.

- As regiões turísticas apoiam os estados, os municípios e a esfera federal e são apoiados por uma instância de governança regional composta pela iniciativa pública, privada, sociedade civil ou terceiro setor.
- As instâncias de governança regional contam com a participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas (colegiado regional). Essas instâncias fortaleceram o CNT.
- Os órgãos oficiais de turismo são colegiados locais, regionais e municipais que trabalham em articulação com o CNT.

Os entrevistados do caso 2, Instituto Brasileiro de turismo, indicaram que os seus *stakeholders* são: o Ministério do Turismo, os funcionários, os estados, as regiões, os municípios, a imprensa, os operadores, o *trade* turístico e os turistas. À semelhança do caso 1, percebemos que nem todos os entrevistados identificaram com precisão quem eram os seus *stakeholders* internos e externos, mesmo sendo explicado a cada um deles. Portanto, procuramos identificar, classificar e descrever os *stakeholders* internos e externos descritos pelos entrevistados e percebidos no material documental do órgão.

A figura 4.2 distingue os *stakeholders* internos e externos, conforme as indicações de Harrison (2005).

Figura 4.2 - Mapeamento dos *stakeholders* - Caso 2: EMBRATUR



Fonte: Elaboração própria.

O Ministério do Turismo e os funcionários representam os *stakeholders* internos, ou seja, aqueles que envolvem a própria organização (Harrison, 2005).

- O Ministério do Turismo apresenta propostas e aponta pistas para o trabalho trazendo demandas e ajudando na promoção e no desenvolvimento dos objetivos do órgão. Precisa interagir mais com a EMBRATUR e desenvolver a cultura de se trabalhar em rede em seu ambiente interno. Na gestão atual há mais interação.
- Dos funcionários, muitos entraram por concursos, são jovens, não são do setor turístico e não conhecem a dinâmica do trabalho, quando conseguem aprender, como passou noutro concurso, vão embora porque o salário não é atrativo.

A imprensa, os operadores e agentes de viagens, o *trade* turístico, os turistas e os governos dos estados e municípios, representam os *stakeholders* externos, ou seja, aqueles que estão ao redor da organização (Harrison, 2005).

- A imprensa tem poder de minimizar impactos negativos e colaborar na divulgação dos destinos turísticos promovidos pelo órgão. É fundamental para o trabalho do órgão, tanto a imprensa nacional quanto a internacional.
- Os operadores e agentes de viagens apresentam e vendem o produto turístico promovido pelo órgão.
- O *trade* turístico compõe toda a estrutura turística. São fundamentais para a execução do trabalho do órgão. Parceiros imprescindíveis.
- Os turistas indicam as ações de promoção do órgão e compram o produto turístico promovido pelo órgão.
- Os governos dos estados e municípios são fundamentais para o trabalho do órgão.

No entanto, Gomes (2013:77) considera que mesmo sendo uma teoria bem estabelecida, ainda 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 habilitam o ambiente em que operam. Neste contexto, observamos que no caso 2 os entrevistados revelaram que a forma de classificação dos seus *stakeholders* se dá de modo mais acentuado segundo as necessidades do momento, sendo que no caso 1, não foi verificada nenhuma classificação, apenas os atores internos e externos, públicos e privados e do terceiro setor. Portanto, não foi possível aplicar em nenhum dos casos estudados o modelo proposto por Michel *et. al.* (1997), que idealiza a classificação dos *stakeholders* segundo o poder, a legitimidade e a urgência.

4.5 Análise e discussão do tema diálogo

Questão 5 - Será que a ocorrência do diálogo entre stakeholders e os órgãos de turismo se faz presente e pode ser determinada?

4.5.1 Caso 1 - Conselho Nacional de Turismo - CNT

Nas palavras do entrevistado 1 pudemos perceber diversas vezes que o diálogo ocorre particularmente em reuniões do CNT, onde a orientação do conselho é que:

[...] os stakeholders não venham para as reuniões trazendo problemas somente individuais de suas entidades, mas que tragam problemas do setor, daquela categoria de atividade, sendo que a expectativa é que quando um membro participa da reunião ele repasse para os seus afiliados o que estamos discutindo.

Mas essa forma de diálogo parece ser um problema para o órgão, pois o entrevistado 1 reconhece que “quando chega nas reuniões do conselho cada um quer falar de seus problemas individuais, e a nossa estratégia de metodologia é que eles não façam isso, é que eles trabalhem por setor”. No entanto, o entrevistado não vê aí problemas de interligação, salientando que “eles preferem falar por si. Não é falta de interligação e sim uma coisa cultural”. Parece contraditório, pois logo em seguida o entrevistado considerou que “a proposta é dialogar com eles para ver o que podemos trabalhar, mas eles precisam trabalhar de forma integrada, assim como nós”.

Observamos que em vários momentos esse entrevistado considerou fatores que nos induzem a pensar em diálogo:

[...] a gente vai dando as diretrizes e trabalhando junto com eles. [...] A gente só tem aquela diretriz de procurar sair de dentro do Mtur e ouvir todos os estados e municípios. [...] A gente escuta as entidades, a gente escuta os empresários e escuta também o setor público porque o turismo não está todo aqui dentro do Mtur. [...] Quando uma determinada região nos convida para fazer uma reunião, nós não interferimos em nada, apenas apresentamos aquilo que nós estamos fazendo e como a gente gostaria de fazer junto com eles.

O entrevistado 2 apontou para o diálogo prático com os seus *stakeholders*, salientando que “se a gente precisa de transporte, e quem cuida do transporte é o Ministério do Transporte, então a gente dialoga com esse ministério. Se a gente precisa das leis trabalhistas, então a gente procura dialogar com o Ministério do trabalho”. Esses atores estão dentro do Conselho Nacional de Turismo por meio das categorias de atividades. O entrevistado ainda citou o exemplo de uma agência de turismo no estado de Goiás, considerando que “tudo o que eles querem fazer eles nos convidam para a gente ir e falar, mostrar a experiência do Ministério do Turismo, mas nós estamos em falta com eles pois o nosso modelo está desatualizado e precisamos melhorar”.

Para o entrevistado 3 o grande desafio do CNT é a formação da rede. Em alguns estados essa rede funciona bem, mas “em outros não conseguimos diálogo, não conseguimos trabalhar em parceria. Isso implica questões políticas, divergências partidárias, e isso atrasa o nosso trabalho”.

4.5.2 Caso 2 - Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR

No caso do Instituto Brasileiro de Turismo, o entrevistado 1 apontou para a falta de diálogo. “Diálogo falta muito. Particularmente internamente. Nós ainda não conseguimos trabalhar de maneira eficiente e eficaz. Não há muita integração e nem participação, sobretudo no ambiente interno. O diálogo é pautado em reuniões”.

Para o entrevistado 2 o órgão mantém diálogo constante com a imprensa e com os principais operadores de viagens. Além disso foi ressaltado que o órgão tem um “diálogo muito forte com as embaixadas [...] e estas colaboram muito com a gente”. O entrevistado ainda considerou o diálogo com o *trade* turístico: “Mantemos diálogo constante com o *trade* turístico internacional”. No caso do diálogo com o ambiente interno do Ministério do Turismo, o entrevistado considerou que não existe tanta ligação no dia a dia: “Sinto que falta comunicação interna, o Ministério lança um programa x e a gente não está nem sabendo, ou...a EMBRATUR vai participar de um evento x no Ministério e não tem ninguém sabendo disso”.

O entrevistado 3 também considerou a falta de comunicação interna sobretudo com a estrutura do Ministério do Turismo: “falta um trabalho em rede. Nós temos diálogo, mas isso se dá sempre por meio de reuniões e não por meio de um trabalho em rede, no dia a dia”.

Segundo o Plano Nacional de Turismo (2003), a forma de diálogo do Ministério do Turismo com os seus parceiros internos e externos se dá por meio de reuniões coordenadas pelo Ministro do Turismo, na qual procura-se explicitar ideias e solicitar sugestões e apontamentos dos problemas existentes no setor, a fim de obter alternativas e soluções para os problemas existentes. No entanto, o Plano Nacional de Turismo (2007:23) salienta a necessidade de ir ao encontro da modernização tecnológica, impulsionando uma articulação em rede com todos os atores integrantes, a fim de facilitar a comunicação e organização dos agentes públicos e privados que integram o turismo, além de constituir num importante estímulo para a cooperação entre os vários atores.

4.5.3 Análise cruzada dos dados

O quadro 4.5 apresenta a análise cruzada do tema diálogo entre *stakeholders* e os órgãos pesquisados.

Quadro 4.5 - Diálogo entre *stakeholders* e os órgãos pesquisados

| Tema | Caso 1 - CNT | Caso 2 - EMBRATUR |
|---------|--|---|
| Diálogo | O diálogo ocorre por meio de reuniões. O CNT orienta que não seja individual, mas em grupos de interesses. Os membros não seguem a metodologia de diálogo do órgão e preferem dialogar individualmente e não em grupos. O órgão dialoga com os <i>stakeholders</i> com o objetivo de identificar o que se pode trabalhar e dar as diretrizes. Dialoga com os estados, municípios, regiões turísticas, entidades públicas, privadas. Os membros fazem o convite para as reuniões. O CNT não interfere no trabalho dos parceiros, apenas apresenta o modo de trabalho e como gostaria que os parceiros trabalhassem com eles. O diálogo se dá conforme a necessidade, tanto do CNT quanto dos parceiros. O modelo de gestão está desatualizado ocasionando falhas na comunicação. Falta de comunicação em rede. Questões de divergências políticas dificultam o diálogo. | Falta diálogo, particularmente no ambiente interno (Mtur). O diálogo é pautado em reuniões. O órgão mantém diálogo constante com a imprensa, com os principais operadores de viagens, com as embaixadas, e com o <i>trade</i> turístico. Falta de comunicação em rede, no dia-a-dia. |

Fonte: Elaboração própria.

4.5.4 Discussão do caso 1 e 2

Carapeto e Fonseca (2009:44) defendem que a coordenação entre os atores não é imposta verticalmente, mas por meio de diversos mecanismos de diálogo e de colaboração que são cada vez mais importantes à medida que aumenta a complexidade da tarefa. Esses autores ressaltam que tais abordagens, baseadas na criação de redes de parceiros e no envolvimento de *stakeholders* para alcançar objetivos de políticas públicas, permitem desenvolver diálogo permanente entre *stakeholders* para apoiar as parcerias.

No caso 1, Conselho Nacional de Turismo, verificamos 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.

Porém, 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. Depois, existe falta de comunicação em rede com o ambiente interno do Mtur. E aí podemos nos perguntar: como orientam que a forma de diálogo com os *stakeholders* seja em grupo, se dentro da própria estrutura do Mtur isso ocorre de modo ineficiente? Outra grande lacuna encontrada foram as divergências políticas, que dificultam bastante o diálogo, sobretudo com os estados e municípios.

No caso 2, Instituto Brasileiro de Turismo, verificamos que também ocorre falta de diálogo, particularmente no ambiente interno, com o Ministério do Turismo, sendo que a forma de diálogo entre a EMBRATUR e os seus parceiros (internos e externos) se dá de modo acentuado em reuniões. O Órgão mantém diálogo constante com a imprensa, com os principais operadores de viagens, com as embaixadas, e com o *trade* turístico. No entanto, também foi ressaltado nesse órgão que falta comunicação em rede, sobretudo no dia-a-dia.

Isso nos leva a crer que a coordenação entre os atores ainda é imposta verticalmente e que falta mecanismos de diálogo e de colaboração, particularmente numa política pública tão complexa como o turismo. Portanto, falta diálogo permanente entre *stakeholders* (internos e externos) para apoiar as parcerias.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar a maneira como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens da *New Public Management* na gestão do turismo em nível federal brasileiro. Para tanto se formulou os seguintes objetivos específicos: verificar a existência e a forma como se dão as relações e parcerias entre os *stakeholders* e os órgãos de turismo pesquisados; analisar a maneira como ocorrem o desenvolvimento e soluções inovadoras entre *stakeholders* e as organizações pesquisadas; mapear a forma como se dá o envolvimento dos principais *stakeholders*; analisar a atuação dos *stakeholders* internos e externos dos órgãos de turismo pesquisados; e observar como ocorre o diálogo entre *stakeholders* e os órgãos de turismo.

O Modelo de gestão adotado pelo Ministério do Turismo, órgão máximo em nível federal brasileiro, traz em sua essência características da *New Public Management*, que foi reflexo de mudanças trazidas pela globalização. A descentralização e a parceria com o setor privado constituem as características mais marcantes desse modelo. De modo mais evidente o órgão traz características da *Governance* e do *New Public Service*, que além de afirmarem a essência da *New Public Management*, trazem novos conceitos, como a importância dos atores sociais em ajudar a implementar e elaborar a Política Nacional de Turismo, a tomada de decisão interativa, o envolvimento dos *stakeholders*, os processos inter-organizacionais, os mecanismos de diálogo e de colaboração, o espírito cívico de forte participação, as redes que abrangem uma enorme variedade de atores como instituições públicas, privadas, sociedade civil e do terceiro setor, envolvendo os estados, regiões turísticas e municípios. Além do mais, encontramos características do Estado-Parceiro preconizado pelo *New Public Service*, pois o órgão em sua gestão descentralizada trabalha com um amplo conjunto de entidades que abrangem a sociedade civil, incentiva o cidadão a ser participativo, procura orientar em vez de dirigir, pensando estrategicamente e agindo democraticamente.

A abordagem dos *stakeholders* está incorporada na gestão do Ministério do Turismo quando este atua em parceria com diversos atores, esses atores ao mesmo tempo em que podem influenciar o órgão, também podem ser influenciados por ele pois são grupos cruciais para o trabalho do órgão. Além do mais, o Ministério do Turismo delimita grupos (Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, Instâncias de Governança Regional e Colegiados Municipais) aos quais os atores sociais podem pertencer, sem que tenham de se excluir de qualquer outro grupo, formando uma sociedade em rede.

O Conselho Nacional de Turismo (CNT), como órgão colegiado e parte integrante do Ministério do Turismo, segue o modelo de gestão adotado por este. 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.

O próprio modelo de gestão é um instrumento inovador dentro do CNT, pois trabalha 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 mantém diálogo entre os *stakeholders* para apoiar as parcerias. 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, tanto com os parceiros do setor público quanto com os do setor privado. Existe 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 eficaz.

O Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), também como parte integrante do Ministério do Turismo, traz em sua estrutura organizacional o modelo de gestão do Ministério do Turismo, ou seja, traços da *New Public Management*, da *Governance* e do *New Public Service*. É um órgão que depende de vários atores para realizar as suas tarefas, possuindo relações e parcerias com o setor público e setor privado, tendo para tal uma gama muito

grande de relações, que ocorrem na maioria das vezes em forma de escuta. Trabalha de forma integrada com o Ministério do Turismo e com os seus *stakeholders*, atua em parceria com a academia, com o *trade* turístico, com os operadores de viagens e com o próprio turista, a fim de conseguir trazer inovações. O *benchmarking* é uma prática de inovação adotada para trazer ações estratégicas de outros países para o turismo brasileiro. A forma de diálogo entre a EMBRATUR e os seus parceiros (internos e externos) se dá de modo acentuado em reuniões.

No entanto, também verificamos lacunas no modelo de gestão desse órgão, pois os *stakeholders* não estão inseridos na gestão do órgão, apenas na comunicação diária, 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, particularmente no que respeita a competitividade, no pouco orçamento disponibilizado, nas questões legais (licitação e contratos) e na interação e parceria com o setor privado no âmbito da tecnologia e da disponibilização de verbas. 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. No entanto, 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 da *New Public Management* na gestão do turismo nacional do Brasil? Percebemos que de facto os *stakeholders* estão inseridos nesses órgãos que representam o turismo em nível federal brasileiro, no entanto, a inserção e atuação ainda não se dá de modo eficiente. O Mtur desde a sua criação, em 2003, considerou que deveria haver sempre maior participação e interação com o setor público, privado e sociedade civil, orientando para uma sociedade em rede. Em 2007 verificou-se que tal estratégia ainda não se manifestava de modo eficaz, apontando para a necessidade de melhorias e mais interação. No ano de 2013, o Plano Nacional de Turismo também apontava para a necessidade de melhorias no modelo de gestão e que uma das formas de melhorias seria trabalhar mais e melhor com a rede de parceiros. A presente pesquisa, que ocorre no ano de 2014, revela-nos que embora exista sempre um apelo formal do Ministério do Turismo, essas deficiências ainda permanecem. 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.

Sendo assim, 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, apontamos pistas para 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.

BIBLIOGRAFIA¹⁰

- Abrucio, Fernando Luiz (1997), "O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente" (Online), consultado em 27.10.2014. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>
- Alves, André Azevedo e, José Manuel Moreira (2009), "Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VII, 11.
- Andrade, M. M (2006), *Introdução a Metodologia do Trabalho Científico: Elaboração de trabalhos na Graduação*, São Paulo, Atlas, (7ª Edição).
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2000), "Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa", *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, 1.
- Araújo, Joaquim Filipe F. E, e Hugo Consciência Silvestre (2013) (orgs.), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Araujo, Cíntia Möller e Gisela Taschner (2012), "Turismo e políticas públicas no Brasil", em Mario Carlos Beni (org.), *Turismo Planejamento Estratégico e Capacidade de Gestão: Desenvolvimento Regional, Rede de Produção e Clusters*, Barueri, São Paulo, Editora Manole Ltda.
- Bertelli, A. e, L. Lynn (2003), "Managerial Responsibility". *Public Administration review*, (online), 63, (3), disponível em *B-on*.
- Brasil, Presidência da República (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Câmara da Reforma do Estado (Online), consultado em 27.10.2014. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=25&ler=t524>
- Brenner, S. N. (1993), "The Stakeholder Theory of the Firm and Organizational Decision Making: Some Propositions and a Model", em J. Pasquero *et. al* (orgs.), *Proceedings of the Fourth Annual Meeting of the International Association for Business and Society*, pp. 205-210.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998), "A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle", *Revista de Cultura e Política*, 45.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996), "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial", *Revista do Serviço Público (Brasília)*, 47, 1.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2009), *Governança, inovação e tecnologias : o Estado Rede e a Administração Pública do futuro*, Lisboa, Sílabo.
- Carneiro, Margareth F. S. (2010), *Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública*, Rio de Janeiro, Brasport.
- Carroll, A. B. (1989), "Business and society: Ethics and stakeholder management", *Cincinnati: South-Western Publishing*, citado por Froomean, Jeff (1999), *Stakeholder influence strategy. The academy of Management Review*, 24, 2, pp. 191-205.
- Carrol, A. B. (2004), "Managing ethically with global stakeholders: a present and future challenge". *Academy of Management Executive* (online), 18, (2), disponível em *B-on*.
- Carvalho, J. E. (2009), *Metodologia do Trabalho Científico*, Lisboa, Escolar.
- Castells, Manuel (2005), "A Sociedade em Rede: do conhecimento à Política", em Gustavo Cardoso *et. al* (orgs.), *A Sociedade em Rede: Do conhecimento à Ação Política*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

¹⁰ As referências bibliográficas seguiram as normas do manual do Departamento de Sociologia e Políticas Públicas - ISCTE/IUL.

- Clarkson, M. B. (1995), "A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance". *The academy of management review*, 20, nº1, citado por Frooman Jeff (1999), "Stakeholder influence strategy". *The academy of Management Review*, 24, 2, pp. 191-205.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The New Pervice Public - Serving, not Steering*, Nova York, M.E. Sharpe.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2000), "The New Public Service: Serving rather than steering". *Public Administration Review*; 60, 6.
- Diez, Salvador Parrado (2002), *Sistemas administrativos comparados*, Madrid, Editorial Tecnos.
- 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*.
- Eisenstadt, S. N (1978), "A Burocracia, Burocratização e Desburocratização", em Edmundo Campos (Org.), *A Sociologia da Burocracia*, 4ª Edição, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Embratur (2006), *EMBRATUR 40 anos*, Brasília, Brasil.
- Flick, Uwe (2004), *Uma introdução à pesquisa qualitativa*, Tradução de Sandra Netz, Porto Alegre, Bookman, (2ª Edição) (Edição original, 2002).
- Fonseca, Eduardo (2001), "Criação e implementação de um portal eGovernment: infraestrutura de suporte à inovação e modernização", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, II, 2.
- Freeman, R. Edward (1984), *Strategic Management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman.
- Freeman, R. Edward. (2004), "A stakeholder theory of the modern corporation" (Online), consultado em 27.10.2014. Disponível em: <http://rintintin.colorado.edu/~vancecd/phl306/Freeman.pdf>
- Friedman, A. e S. Miles (2006), *Stakeholders: theory and practice*, Wiltshire, Oxford University Press.
- Frooman, Jeff (1999), "Stakeholder influence strategy". *The academy of Management Review* (online) 24, (2), disponível em *B-on*.
- Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 69.
- Gil, Antonio Carlos (1999), *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, São Paulo, Atlas (5ª Edição) (Edição original, 1987).
- Godoy, Arilda Schmidt (1995), "Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais", *Revista de Administração de Empresas* (online) 35, (3), disponível em *SciELO*.
- Gomes, João Salis (2000), "Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública", *Separata da Revista de Administração Local*, 179.
- 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.
- Hill, C. W. L., e T. M. Jones (1992), "Stakeholder - agency theory", *Journal of Management Studies* (online) 29, (2), disponível em *B-on*.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons", *Public Administration* (online) 69, (1), disponível em *B-on*.
- Jones, T. e Wicks, A (1999), "Convergent stakeholder theory", *Academy of Management Review*, 24, (2), pp. 206-221, citado por, Silvia R. Domenico (2007), *Valores Relativos à Competição*

- Organizacional e Interações entre Stakeholders*. Tese de doutoramento, São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- Kernaghar, K. (1992), "Empowerment and public administration: revolutionary advance or passing fancy?", *Canadian Public Administration*, 35, pp. 194-214, citado por Jon Pierre e B. Guy Peters (2000), *Governance, politics and the state*, Nova York, St. Martin's Press.
- 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*.
- Levi-Faur, David e Jacint Jordana (2004), *The Politics of Regulation - Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar Cheltenham, United Kindom.
- Lima, E. O. (2005), "Métodos Qualitativos em Administração: Teorizando a partir de Dados Sobre Processos em uma Recente Pesquisa", comunicação apresentada no Anais do XXIX ENANPAD, realizado no âmbito do Encontro Nacional da ANPAD, 17-21 de setembro de 2005, Brasília, Brasil.
- Madureira, César (2004a), *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, Edições INA.
- Madureira, César (2004b), "Do welfare state ao conceito de governance: que futuro para as administrações públicas no início do século XXI?", comunicação apresentada no 2º Congresso Nacional de *Administração Pública Projetos de mudança*, 3 a 4 de novembro de 2004, em Lisboa.
- Mainardes, E. W; *et al* (2011), "Um novo modelo de classificação de stakeholders", comunicação apresentada no V Encontro de *Estudos em Estratégia*, 15 a 17 de novembro de 2011, Porto Alegre, Brasil.
- Majone, Giandomenico (1996), "Agenda Setting", citado em Moran Michael *et, al* (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17, 2.
- Marshall, Thomas H. (1996), *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press, (Edição original, 1950).
- McVea, J. F. e R. E. Freeman (2005), "A names-and-faces approach to stakeholder management: how focusing on stakeholders as individuals can bring ethics and entrepreneurial strategy together". *Journal of Management Inquiry*, 14, 1.
- Medeiros, João Bosco (2012), *A Prática de Fichamentos, Resumos, Resenhas*, São Paulo, Editora Atlas S. A (11ª Edição) (Edição original, 1991).
- Meirelles, Hely Lopes (1990), *Direito administrativo brasileiro*, São Paulo, Malheiros editores (20ª Edição) (Edição original de 1964).
- Ministério do Turismo - Mtur (2014), Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/home.html>, consultado em 23.10.2014.
- 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.
- Monteiro, João Gouveia (2006), "Estado Moderno e Guerra: Monopólio da violência e organização militar", em Maria Helena Cruz Coelho *et. al* (org.), *A Gênese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval: (Séculos XIII-VX)*, Lisboa, Universidade Autónoma.
- Mozzicafreddo, Juan (1994), "O Estado-Providência em transição", *Sociologia e Práticas*, 16, pp. 11-40.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), "Estado, modernidade e cidadania", em José M. P. Leite Viegas *et al*, *Portugal, que modernidade?* Oeiras, Celta Editora.

- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora (1ª edição de 1997).
- 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.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), "O papel do Estado na sociedade", em Telo, António José, *Pilares da Estratégia Nacional*, Instituto de Defesa Nacional.
- Neville, Benjamin A. e Bulent Menguc (2006), "Stakeholder multiplicity: Toward an understanding of the interactions between stakeholders". *Journal of Business Ethics* (online) 66, (4), disponível em *B-on*.
- 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).
- Pagaza, I. P. (2000), "La globalización y la reforma a las administraciones públicas", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 5, Madrid, INAP, citado por Madureira, César (2004a), *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, Edições INA.
- Paiva M. L., e C. Manfredini (2010), "Os Stakeholders na Administração Pública do Turismo", comunicação ao XXXIV Encontro da ANPAD, *ENANPAD*. Rio de Janeiro.
- Pereira, P. T. (1997), "A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neo-liberal?", em *Análise Social*, XXXII, 141.
- 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.
- Peters, B. Guy (2009), "Still the century of Bureaucracy? The roles of public servants", *Public Policy and Administration*, 30.
- Pierre, Jon, e Peters B. Guy (2000), *Governance, politics and the state*, Nova York, St. Martin's Press.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's theory on bureaucracy and New Public management approach", *The Indian Journal of Public Administration*, XXXIX, 4, pp. 643-651.
- Pitschas, Rainer (2001), "As administrações Públicas Europeia e Americana na Actualidade e o Modelo Alemão", em Juan P. Mozzicafreddo *et. al*, *Interesse Público, Estado e Administração*. Oeiras, Celta Editora.
- 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.
- Plano Nacional de Turismo - PNT (2003), "Diretrizes, Metas e Programas", http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf, data de edição: 29.04.2003, consultado em 23/10/2014.
- Plano Nacional de Turismo - PNT (2007), "Plano Nacional de Turismo (2007-2010)", Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf, consultado em 23/10/2014.
- Plano Nacional de Turismo - PNT (2013), "Plano Nacional de Turismo (2013-2016)" Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_2013.pdf, consultado em 23/10/2014.

- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2002), "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional", *Revista do Serviço Público*, 53, 3.
- Richardson, R. J. (1989), *Pesquisa Social: métodos e técnicas*, São Paulo, Atlas.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rocha, José António de Oliveira (2011), *Gestão Pública: Teorias, modelos e práticas*, Lisboa, Escola Editora.
- Rocha, Thelma e Andrea Goldschmidt (2010), *Gestão dos Stakeholders - como gerenciar o relacionamento e a comunicação entre a empresa e seus públicos de interesse*, São Paulo, Saraiva.
- Rosanvallon, Pierre (1984), *A Crise do Estado Providência*, Lisboa, Inquérito.
- 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*.
- Savage, G. et. al (2004), "Responding to a crisis: a stakeholder analysis of community health organizations", *Journal of Health and Human Services Administration*, 6, (4), pp. 383-414, citado por Silvia R. Domenico (2007), *Valores Relativos à Competição Organizacional e Interações entre Stakeholders*. Tese de doutoramento, São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas da administração pública", *Revista de Administração Pública*, pp. 347-69.
- Sedjari, Ali (2000), "La Globalisation et l'activité administrative: vers de nouveaux principes et une piste d'action" in Acte de la Première Conférence Régionale Internationale, *Administration Publique et Globalisation: administrations internationales et supranationales*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, citado por Madureira, César (2004a), *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, Edições INA.
- Silva, Pedro Adão (1997), "Estado Providência: O Modelo Político do Estado Moderno", 24/25, pp. 37-60.
- Silveira, Denise Tolfo e Fernanda Peixoto Córdova (2009), "A Pesquisa Científica", em Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira (orgs.), *Métodos de Pesquisa*, Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- Strauss, Anselm e Juliet Corbin (2008), *Pesquisa Qualitativa: Técnicas e Procedimentos para o Desenvolvimento de Teoria Fundamentada*, Tradução de Luciane de Oliveira da Rocha, Porto Alegre, Artmed, (2ª Edição) (Edição original, 1998).
- Streck, Lênio Luiz e José Luiz B. M. (2003), *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*, Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- Tavares Luís Valadares e Alves André Azevedo (2006), "The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st century", *Public Administration*, 84, (2) pp. 389-406, citado por Alves, André Azevedo e, José Manuel Moreira (2009), "Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VII, 11.
- Triviños, Augusto N. S (2009), *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*, São Paulo, Atlas (5ª Edição) (Edição original, 1987).
- Vergara, Sylvia Constant (2013), *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*, São Paulo, Editora Atlas S.A, (14ª Edição) (Edição original 1997).

- Vieira, S. F. A. *et al* (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. *et al* (2012), "Stakeholders Analysis: Um novo campo de pesquisa no turismo", *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 6, 2, pp. 81-110.
- Wilson, Woodrow (1887), "The study of administration", *Political Science Quarterly*, 2, (2), Disponível em: http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf consultado em 27.10.14.
- Winckler, Carlos Roberto e Bolívar Tarragó Moura Neto (1992), "Welfare state à Brasileira", *Revista Indicadores Econômicos FEE*, 19, 4.
- Yin, Robert K. (2010), *Estudo de caso: Planejamento e métodos*, Tradução de Ana Thorell, Porto Alegre, Bookman, (4ª Edição) (Edição original, 2009).

FONTES

- Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm, consultado em 23/10/2014.
- Decreto-Lei nº 4.686 de 29 de abril de 2003. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4686.htm, consultado em 23/10/2014.
- Decreto-Lei nº 8.102 de 06 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Turismo, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D8102.htm, consultado em 23/10/2014.
- Decreto-Lei nº 55 de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm, consultado em 23/10/2014.
- Lei 11.771 de 11 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11771.htm, consultado em 23/10/2014.
- Lei nº 8.181 de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8181.htm, consultado em 23/10/2014.
- Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm, consultado em 23/10/2014.
- Regimento Interno da EMBRATUR. Publicado no Diário Oficial da União do dia 04/07/11, Seção I página 169. Disponível em http://www.embratur.gov.br/lai_embratur/opencms/acessoainformacao/galerias/download/Regimento-Interno-da-EMBRATUR.doc., consultado em 23/10/2014.

ANEXOS

Anexo A - Lista de entidades públicas e privadas do CNT



Ministério do Turismo
Secretaria Nacional de Políticas de Turismo
Departamento de Produtos e Destinos
Coordenação-Geral do Conselho Nacional de Turismo

Lista de entidades do CNT

30 Instituições Públicas, 38 Entidades Privadas e 3 Indicações da Presidência da República

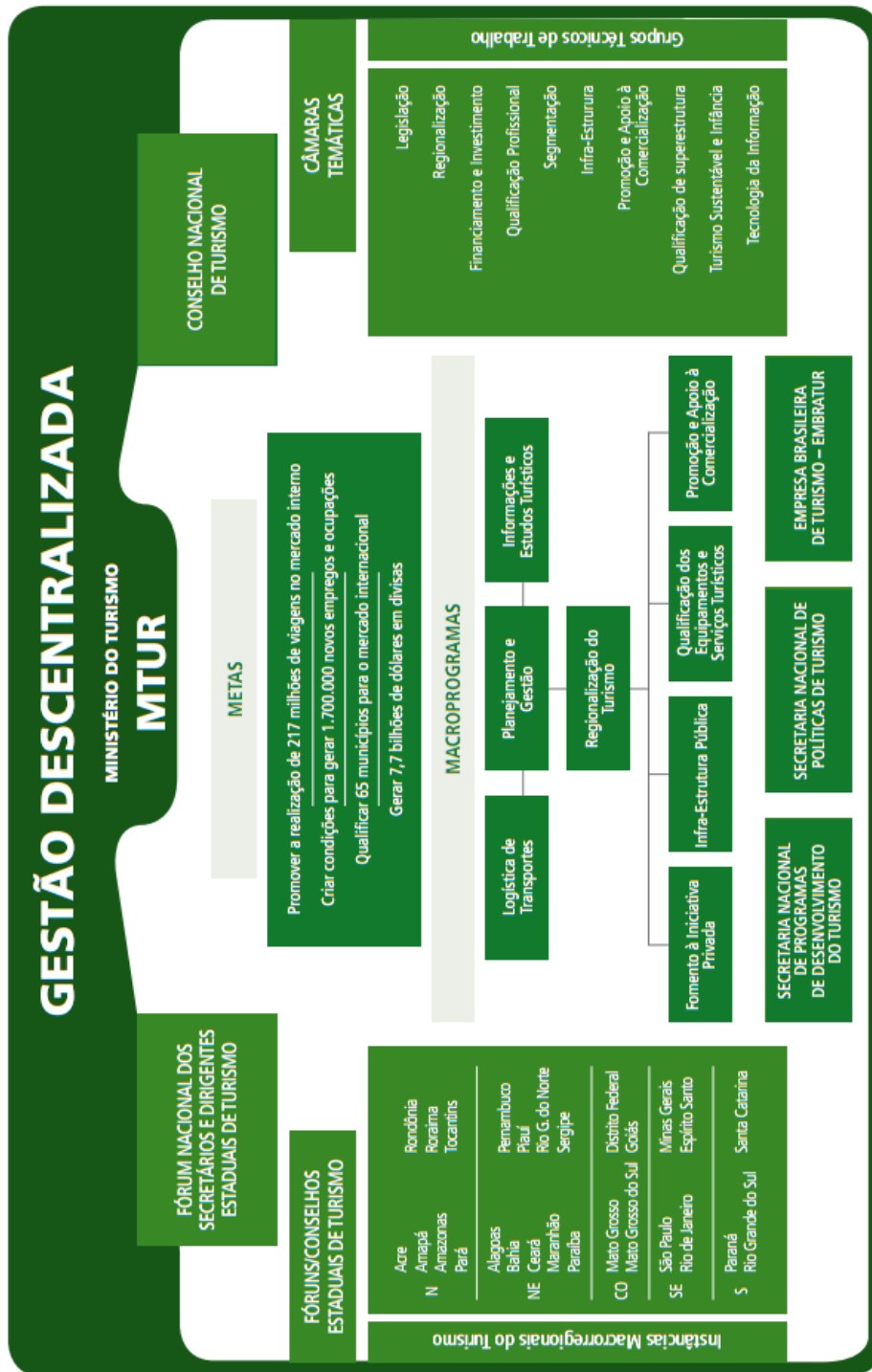
Atualizada em 15/8/2014.

| CATEGORIAS DE ATIVIDADES | ENTIDADES PRIVADAS |
|--------------------------------------|--|
| Agências e Operadoras | ABAV - Associação Brasileira de Agências de Viagens BITO - Associação Brasileira de Turismo Recetivo BRAZTOA - Associação Brasileira das Operadoras de Turismo |
| Alimentação | ABRASEL - Associação Brasileira de Bares e Restaurantes ABRESI - Associação Brasileira de Gastronomia, Hospitalidade e Turismo |
| Capacitação e Qualificação | Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| Comunicação e Mídia | ABRAJET - Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo ABRARJ – Associação Brasileira de Revista e Jornais |
| Eventos | ABEOC - Associação Brasileira de Empresas de Eventos ABRACCEF - Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras AMPRO - Associação de Marketing Promocional CBC&VB - Confederação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux UBRAFE - União Brasileira dos Promotores de Feiras |
| Hospedagem | ABIH - Associação Brasileira da Indústria de Hotéis ABR - Associação Brasileira de Resorts ABRACAMPING - Associação Brasileira de Campismo FBAJ - Federação Brasileira dos Albergues da Juventude FOHB - Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil FBHA - Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação |
| Lazer e Entretenimento | SINDEPAT – Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas |
| Organizações de Trabalhadores | ABBTUR - Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo CONTRATUH - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade FENAGTUR - Federação Nacional dos Guias de Turismo |
| Organizações Patronais | CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo CNTur – Confederação Nacional do Turismo FENACTUR - Federação Nacional de Turismo |
| Segmentos Turísticos | ABCMI NACIONAL - Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade ABETA - Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura ABRATURR - Associação Brasileira de Turismo Rural ABRASTUR - Associação Brasileira de Turismo Social |
| Transportes | ABLA - Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis |

| | |
|--|---|
| | <p>ABOTtC - Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos Culturais</p> <p>ABRATI – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros</p> <p>ANTTUR - Associação Nacional de Transportadores de Turismo, Fretamento e agências de Viagens que Operam com Veículos Próprios</p> <p>ABEAR – Associação Brasileira das Empresas Aéreas</p> <p>ABREMAR - Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos</p> |
| Indicação da Presidência da República | <p>Guilherme Paulus</p> <p>Mário Carlos Beni</p> <p>Wagner José Abrahão</p> |
| CATEGORIAS DE ATIVIDADES | ENTIDADES PÚBLICAS |
| Agentes Financeiros | <p>Banco da Amazônia S.A.</p> <p>BB - Banco do Brasil S.A</p> <p>BNB - Banco do Nordeste do Brasil S.A</p> <p>BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</p> <p>CEF - Caixa Econômica Federal</p> |
| Estados e Municípios | <p>ANSEDTUR - Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo das Capitais e Destinos Indutores</p> <p>FORNATUR - Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo</p> <p>CNM - Confederação Nacional dos Municípios</p> |
| Governo Federal | <p>ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil</p> <p>Casa Civil da Presidência da República</p> <p>Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados</p> <p>EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo</p> <p>INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária</p> <p>MCidades – Ministério das Cidades</p> <p>MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário</p> <p>MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</p> <p>ME – Ministério do Esporte</p> <p>MF - Ministério da Fazenda</p> <p>MI - Ministério da Integração Nacional</p> <p>MINC - Ministério da Cultura</p> <p>MJ - Ministério da Justiça</p> <p>MMA - Ministério do Meio Ambiente</p> <p>MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.</p> <p>MRE - Ministério das Relações Exteriores</p> <p>MT - Ministério dos Transportes</p> <p>MTE - Ministério do Trabalho e do Emprego</p> <p>MTur - Ministério do Turismo</p> <p>SAC - Secretaria de Aviação Civil</p> <p>SEP - Secretaria de Portos</p> <p>SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus</p> |

Fonte: CNT (2014)

Anexo B - Gestão descentralizada do Turismo



Fonte: Mtur (2006)

Anexo C - Carta de solicitação de entrevista

Ana Judith Custódio
Mestranda do ISCTE/IUL - Lisboa/Portugal
E-mail: custodio.anajudith@usp.br
Telefone: (61) 95391818

Brasília, XX de setembro de 2014.

Caro Sr. XXX (nome), XXX (cargo).

Meu nome é Ana Judith Custódio. Estou realizando a pesquisa sobre o tema: *Os stakeholders e a New Public Management*: um estudo multicaso em órgãos públicos de turismo no Brasil. Essa pesquisa integra o trabalho de dissertação de mestrado em Administração Pública do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL) de Lisboa - Portugal.

A pesquisa tem por objetivo analisar como se dá a inserção e atuação dos *stakeholders* no contexto das abordagens da *New Public Management* na gestão do turismo em nível federal brasileiro. Uma vez que a teoria dos *stakeholders* encontra-se em real desenvolvimento, acreditamos que o nosso trabalho contribuirá não só para âmbito acadêmico, mas também para oferecer aos órgãos pesquisados e seus *stakeholders* uma melhor visão acerca de seu ambiente, apontando igualmente pistas para futuras pesquisas.

O trabalho está sendo coordenado pelo Dr. Prof. Juan Pedro Mozzicafreddo do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL) e com coorientação do Dr. Prof. Benny Kramer Costa, da Universidade de São Paulo (USP), podendo os mesmos serem contactados pelos respetivos *emails*: jpmf@iscte.pt, bennycosta@yahoo.com.br

Trata-se de uma pesquisa qualitativa por meio de um estudo de caso múltiplo que visa abranger pelo menos quatro dos órgãos do Ministério do Turismo. Gostaríamos de contar com a sua colaboração para a realização da nossa pesquisa, seja como integrante entrevistado ou como a pessoa chave que nos indicará os sujeitos adequados para obtermos o máximo de informações possíveis.

A pesquisa deverá contar com um total de 3 (três) pessoas de cada órgão e as entrevistas precisam ser individuais e presenciais, com duração de aproximadamente 40 minutos.

No processo de coleta de informações (entrevistas), asseguramos a confidencialidade no tratamento dos dados, e o compromisso de utilizá-los unicamente dentro dos objetivos propostos no referido estudo. Tal estudo culminará em dissertação de mestrado pela referida mestranda e retornará aos órgãos pesquisados por meio da publicação da mesma.

Aguardamos uma resposta com a máxima precisão, se possível com datas definidas conforme a sua disponibilidade a fim de darmos continuidade ao nosso trabalho, que depende apenas dessa coleta de dados.

Atenciosamente agradecemos a atenção,

A Mestranda do ISCTE/IUL,
Ana Judith Custódio

Anexo D - Roteiro de entrevista

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA - ISCTE/IUL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
LISBOA - PORTUGAL

Identificação da pesquisadora: Ana Judith Custódio.

Orientador: Prof. Dr. Juan Pedro Mozzicafreddo e Prof. Dr. Benny Kramer Costa

Tema da pesquisa: Os *stakeholders* e a *new public management*: um estudo multicaso em órgãos públicos de turismo no Brasil.

Consideração sobre o método: Estudo de caso múltiplo de dados qualitativos.

Técnica a ser utilizada após coleta: Análise de conteúdo.

Compromisso ético: Sigilo quanto à identidade dos sujeitos de pesquisa e uso dos dados para fins exclusivos académicos.

Forma de devolução dos dados: Publicação de dissertação de mestrado.

| Descrição do Entrevistado | Nome: _____ Habilitações literárias: _____ | |
|-----------------------------------|--|--|
| Descrição do Órgão Público | | |
| Cargo ocupado | | |
| Tempo na função | | |
| Tópicos | Perguntas | Informações pretendidas |
| Relações e parcerias | 1) Freeman (1984) define os conceitos básicos para o termo <i>stakeholder</i> como sendo o conjunto de grupos (sejam entes públicos ou privados) que ao mesmo tempo em que podem afetar uma determinada organização também podem ser afetados por ela. O novo modelo de gestão pública, introduzido no Brasil por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no ano de 1996 trouxe diversos conceitos que abordam a questão das parcerias e da forma como o setor público deve se relacionar com os cidadãos. O que você poderia nos dizer sobre essas relações e essas parcerias? | Verificar a existência e a forma como se dão as relações e parcerias entre os <i>stakeholders</i> e os órgãos do Mtur. |

| | | |
|---|---|---|
| | (Considerando que cidadãos também são <i>stakeholders</i>). | |
| | 2) De que modo os <i>stakeholders</i> estão inseridos neste modelo de gestão, e como eles atuam dentro do órgão? | |
| | 3) De um modo geral, como você caracteriza a gestão pública deste órgão, acha que existe uma gestão voltada aos <i>stakeholders</i> ? Se sim, explique isto melhor. | |
| Soluções inovadoras | 4) De que modo as inovações são desenvolvidas entre este órgão e os <i>stakeholders</i> ? | Analisar a maneira como ocorrem o desenvolvimento e soluções inovadoras entre <i>stakeholders</i> e os órgãos do Mtur. |
| Mapeamento dos <i>stakeholders</i> | 5) Sendo um órgão voltado para a vertente turística, certamente conta com parceiros que ajudam a desenvolver diferentes áreas de atuação, você pode citar e descrever quem são esses parceiros? (Pode mesclar parceiros internos e externos). 6) Como eles estão envolvidos nessa organização e como se dá a identificação e classificação de cada um deles? | Mapear a forma como se dá o envolvimento dos principais <i>stakeholders</i> . |
| Atuação dos <i>stakeholders</i> internos e externos | 7) De que forma os <i>stakeholders</i> internos e externos atuam nessa organização? | Analisar a atuação dos <i>stakeholders</i> internos e externos dos órgãos de turismo pesquisados. |
| Diálogo | 8) Como se dá o diálogo entre este órgão e os <i>stakeholders</i> ? | Observar como ocorre o diálogo entre <i>stakeholders</i> e os órgãos de turismo. |
| Alinhamento e contribuição | 9) De modo geral os <i>stakeholders</i> estão alinhados aos objetivos deste órgão? Como se dá esse alinhamento e como eles contribuem nos objetivos do órgão? | Verificar a existência e a forma como ocorre o alinhamento e contribuição dos <i>stakeholders</i> nos objetivos das organizações investigadas. |
| Finalização | Você deseja comentar mais alguma coisa que acha ser pertinente em relação aos <i>stakeholders</i> deste órgão público de turismo? | Deixar o entrevistado livre para falar o que mais quiser e finalizar a entrevista agradecendo a disponibilidade de ter colaborado com o trabalho. |

Fonte: Elaboração própria.



CURRICULUM VITAE

INFORMAÇÃO PESSOAL Ana Judith Custódio

📍 (Brasil)

✉ custodio.anajudith@usp.br

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

- 2010 - 2011 Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR) – Brasil.
Cargo: Estagiária.
Áreas de atuação: Setor de Marketing e Presidência da EMBRATUR.
Duração: 6 meses.
- 2009 - 2010 Santuário de N.ª. S.ª. de Fátima/Portugal
Cargo: Auxílio aos peregrinos.
Duração: 6 meses junto ao departamento de hotelaria e gastronomia.
- 2008 - 2009 Voluntariado na Obra N.ª. S.ª. da Purificação – Fátima/Portugal
Cargo: Animadora social.
Principais atividades: recreativas (com crianças) e guia de turismo.
Duração 8 meses.

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

- 2014 Mestranda em Administração Pública
ISCTE-IUL - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa (Portugal)
- 2012 Licenciada em Turismo
Instituto Politécnico de Coimbra (Portugal)
- 2010 Intercâmbio
Universidade de São Paulo - USP (Brasil)

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna: Português

| Outras línguas | COMPREENDER | | FALAR | | ESCREVER |
|----------------|------------------|---------|----------------|---------------|----------|
| | Compreensão oral | Leitura | Interação oral | Produção oral | |
| Inglês | B1 | B1 | B1 | B1 | B1 |

Níveis: A1/A2: Utilizador básico - B1/B2: utilizador independente - C1/C2: utilizador avançado

Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas