

Área temática: Estratégia em Organizações

Interação dos *Stakeholders* em Organizações do Turismo: O Caso do Órgão Municipal de Turismo em Guarulhos/SP

AUTORES

SAULO FABIANO AMÂNCIO VIEIRA

Facesi/PPGA Uninove

saulo@uel.br

BENNY KRAMER COSTA

Universidade de São Paulo

bennycosta@yahoo.com.br

CRISTIANE CORADINI

Universidade Nove de Julho

criscoradini@hotmail.com

JOÃO MAURICIO GAMA BOAVENTURA

Fundação Instituto de Administração - FIA

jm@boaventura.adm.br

MIGUEL EDUARDO MORENO AÑEZ

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

anez1957@yahoo.com.br

Resumo

Este estudo tem por objetivo analisar a interação dos *stakeholders* do turismo, na definição de políticas e estratégias, no município de Guarulhos/SP, verificados sob a óptica da teoria do *stakeholders*. Em relação ao delineamento da pesquisa tem-se que a mesma se caracteriza pela aplicação de uma pesquisa exploratória, qualitativa, desenvolvida por meio de um estudo de caso único, representado pelo órgão municipal de turismo de Guarulhos/SP. Os resultados mostram que o órgão investigado tem plenamente identificado e caracterizado os principais *stakeholders* que interagem no setor, com noção de suas posições em negociações e ações, aspectos motivadores diversos, necessidades de alguns destes, delimitação do potencial efetivo de cada um, influências nos eventos, e alianças e parcerias existentes. No que se refere à interação, funciona no sentido de contemplar todos os envolvidos que participam dos diversos fóruns locais e regionais, dos quais saem demandas que serão embutidas no planejamento das ações do órgão investigado; em nível regional, o envolvimento dos *stakeholders* se dá de forma participativa, e no municipal, a interação se traduz mais por meio de parcerias em projetos específicos. Conclui-se que as ênfases recaíram sobre as instituições e associações de classe, e escolas superiores e técnicas, especialmente aquelas relacionadas ao turismo e hotelaria, sobretudo em função de sua representatividade, poder de mobilização e de organização, e capacidade de cooperar com o poder público, também em relação à interação há um claro entendimento e habilidade de lidar com os diversos *stakeholders* por parte do órgão pesquisado.

Palavras-chave: *Stakeholders*, Estratégia, turismo

Abstract

This study it has for objective to analyze the interaction of stakeholders of the tourism, in the definition of politics and strategies, in the city of Guarulhos/SP, verified under the optics of the theory of stakeholders. In relation to the delineation of the research it is had that the same one if characterizes for the application of a research qualitative, developed by means of a study of only case, represented for the municipal agency of tourism of Guarulhos/SP. The results show that main the investigated agency has fully identified and characterized stakeholders that they interact in the sector, with notion of its position in negotiations and action, aspects diverse boosters, necessities of some of these, existing delimitation of the potential cash of each one, influences in the events, and alliances and partnerships. As for the interaction, it functions in the direction to contemplate all involved that they participate of diverse fóruns local and regional, of which leave demands that will be inlaid in the planning of the actions of the investigated agency; regional level, the envolvimento of stakeholders if of the one of participate form, and the municipal theatre, the interaction if translates more by means of partnerships in specific projects. One concludes that the emphases had fallen again on the institutions and associations of classroom, and superior schools and techniques, especially those related to the tourism and would hotels, over all in function of its representation, power of mobilization and organization, and capacity to cooperate with the public power, also in relation to the interaction has clearly an agreement and ability to deal with diverse stakeholders on the part of the searched agency.

Key Words: *Stakeholders*, Strategy, tourism

1 Introdução

Ao longo dos últimos 46 anos tem sido definido e, por conseguinte, estudado com maior ênfase o termo *stakeholders*, envolvendo diversos periódicos acadêmicos de renome internacionais como *Business Ethics Quartely*, *Critical Perspectives in Accounting*, *Academy of Management Review* e *Academy of Management Journal* dentre outras, que têm se dedicado a elaboração e discussão do assunto, assim como tem lançados diversos questionamentos na área (FRIEDMAN e MILES, 2006).

No que se referem a definições do termo *stakeholders*, 55 delas foram levantadas em 75 publicações, entre os anos de 1963 e 2003, por Friedman e Miles (2006); sendo que todas elas tomam a organização como o centro das discussões.

Quanto aos trabalhos realizados sobre o tema *stakeholders*, Laplume, Sonpar e Litz (2008) ao elaborarem um estudo sobre a literatura teórica e acadêmica produzida sobre os *stakeholders*, apontam que, entre os anos de 1984 e 2007, um total de 179 artigos proeminentes foi publicado em revistas internacionais, e destacam que estes se centram em cinco temas: (a) definição e proeminência do *stakeholder*, (b) ações e respostas do *stakeholder*, (c) ações e respostas da firma, (d) desempenho da firma, e (e) debates teóricos. Estes autores ainda exortam a necessidade de mais investigação empírica em um vasto conjunto de organizações, um maior número de pesquisas qualitativas para documentar aspectos cognitivos da forma como gestores respondem a expectativas dos *stakeholders*, e um retorno às teorias que dão ênfase aos benefícios estratégicos da gestão dos *stakeholders*, com uma visão mais ampla em relação ao desempenho das organizações.

Estes aspectos, em seu conjunto, têm contribuído para a evolução dos estudos relacionados ao tema *stakeholders* de um lado, assim como permite induzir a realização de novos trabalhos em organizações e setores econômicos até então poucos explorados ou sem ter sido alvo de qualquer estudo em relação à atuação de seus *stakeholders*, de outro.

Em relação à atividade do turismo, mais recentemente, autores como Sautter e Leisen (1999); Sheehan e Ritchie (2005); Byrd, Bosley e Dronberger (2008); Currie, Seaton e Wesley (2008); d'Angella e Go (2009) tem estudo a questão dos *stakeholders* sob diversos prismas, como modelo de planejamento turístico, gestão das organizações em destinos turísticos, percepção dos *stakeholders*, e na análise de viabilidade.

A partir dos fatos expostos anteriormente, o presente estudo tem por objetivo analisar a interação dos *stakeholders* do turismo, na definição de políticas e estratégias, no município de Guarulhos/SP, verificados sob a óptica da teoria do *stakeholders*. Para tanto se formulou as seguintes questões de pesquisa: Quem são os *stakeholders* (grupos de interesses)? Como ocorre a articulação entre os *stakeholders* na definição de políticas e estratégias?

2 Teoria dos Stakeholders: evolução e modelos

A teoria dos *stakeholders* tem sido abordada no processo de análise de fenômenos por vários pesquisadores ao longo dos anos tais como: Freeman (1984); Friedman e Miles (2002) e (2006); Grant (1998); Mitroff (1983); Wood (1993); Wartick e Wood (2001).

Além dos autores descritos inicialmente, outras contribuições relacionados ao tema também são utilizados na atividade do turismo e hotelaria como Robson e Robson (1996); Cespedes-Lorente, Burgos-Jimenez e Alvarez-Gil (2003); Evans (2003) e Murphy e Murphy (2004) que enfatizam pontos que tem conexão com a análise dos *stakeholders*, de um lado; e autores como Calori, Baden-Fuller e Hunt (2000); Butler e Waldbrook (2003) e Glaesser (2003); que dedicam alguma atenção aos *stakeholders* existentes em processos de mudança, na análise e

planejamento turístico e na gestão de crises respectivamente, de outro.

As diversas definições de *stakeholder* normalmente permitem esclarecer a conceituação de *stakeholder* em função dos seguintes aspectos: (1) apontam o elo entre a organização e o stakeholder – por meio de um verbo de ligação com *afetar, impactar, influenciar ou interagir*; (2) mostram a relação entre os participantes – pela utilização de verbos como *responsabilizar, apoiar, depender, dar significado, arriscar algo de valor, investir, prejudicar, beneficiar ou expressar*. Assim o conceito de *stakeholder*, de uma forma mais ampla, representa uma redefinição de todas as organizações, na medida em que determinam como estas devem ser conceituadas ou como deveriam ser. (FRIEDMAN e MILES, 2006)

Os tipos de *stakeholders*, pela ótica da firma, podem ser descrito compreendendo os seguintes participantes: proprietários, defensores dos consumidores, consumidores, competidores, mídia, empregados, grupos de interesses especiais, ambientalistas, fornecedores, governantes e as organizações comunitárias locais. Mostra que o processo de formulação de estratégias no que se refere aos *stakeholders* que se pauta nos elementos a seguir: (1) análise de seu comportamento; (2) explanação de seu comportamento; (3) análise de coalizão; (4) estratégias genéricas (avaliação das forças estratégicas); (5) programas específicos para os *stakeholders*; e (6) programa de integração dos *stakeholders*. (FREEMAN, 1984)

Em relação aos tipos de adequação que caracterizam o comportamento dos *stakeholders*, Mitroff (1983, p. 36) subdivide as seguintes categorias: as propostas e as motivações que os mesmos possuem; os recursos impostos, que podem ser: material, simbólico, físico, *status*, informacional, habilidade; conhecimentos específicos e opiniões; comprometermos de ordem legal e de outros tipos; relacionamentos com outros *stakeholders* no sistema em virtude do poder, autoridade, responsabilidade e controle.

Friedman e Miles (2002) elaboraram com base no modelo de Archer (1995 e 1996) um modelo de análise dos *stakeholders*, visando distinguir os diferentes tipos. O modelo demonstra na figura a seguir dois focos em relações dos *stakeholders* da organização e nos intermediários institucionais (sociais e culturais) entre eles, diferenciado por lógicas situacionais. Do modelo adaptado de Archer, foram diferenciadas 4 configurações estruturais, aceitando-se as suas lógicas situacionais, conforme figura 1. Tem-se implícito ainda a teoria do contrato para sustentar a legalidade dos *stakeholders*, sendo que há contratos distintos para cada interação organização/*stakeholder* e estas estão associadas com cada configuração estrutural.

	Necessary	Contigent
Compatible	A <i>Explicit / implicit recognized Defensive</i>	B <i>Implicit unrecognized Opportunistic</i>
Incompatible	D <i>Explicit / implicit recognized Compromise</i>	C <i>No contract Elimination</i>

Fonte: Friedman e Miles (2002)

Figura 1: *Stakeholder* configurações e formas de associação contratual e ações estratégicas

Os autores descrevem que contratos são entendidos como os relacionamentos incorporados com algum grau de liberdade e de acordo com pelo menos alguns dos interesses dos

contratantes. O tipo ideal de contrato é incorporado sem coerção ou constrangimento e deve ser benéfico a todas as partes (embora não necessariamente igualmente benéficos). Os contratos podem ser classificados como:

- (1) contratos reconhecidos explícitos (escrito ou verbal, pode ser através de um terceiro).
- (2) contratos reconhecidos implícitos (reconhecidos pelos partidos envolvidos e/ou outro significativos, tais como os governos ou reguladores ou sócios).
- (3) Contratos não reconhecidos implícitos (não reconhecidos pelos envolvidos, mas reconhecidos por determinado grupo - como acadêmicos e ativistas).
- (4) Nenhum contrato. FRIEDMAN e MILES (2002, p. 9)

O modelo proposto por Friedman e Miles (2002) fornece uma estrutura que permita a análise de como e de porque ocorrem as mudanças na relação organização/*stakeholders*. A mudança pode ocorrer em todo o sentido, sendo que geralmente ocorre: mudanças institucionais; os fatores contingentes emergem; mudança das "idéias" das organizações; e interesses materiais de uma ou outra parte.

O reconhecimento de que uma empresa em seu negócio é uma instituição social que persegue e busca o interesse de vários grupos se constituem num ponto que baliza a abordagem dos *stakeholders* na definição dos objetivos de uma organização, e que sob a perspectiva dos *stakeholders* de uma firma, o principal papel da alta gerência é conciliar os interesses divergentes dos diferentes intervenientes. (GRANT, 1998, p. 32-3)

Faz-se importante o engajamento oficial com os *stakeholders* situados no nível comunitário que não fazem oficialmente parte da gestão pública local, num processo que desencadeia uma agenda de ações que envolvem os interesses mais avançados, em uma cidade, dos colaboradores atuais e em potencial. Os tipos de interação que caracterizam estas atividades são inúmeras, os gestores envolvidos demonstram formas complexas de comportamentos gerenciais que não é somente apenas parte do seu trabalho cotidiano, mas se constituem no trabalho em si. As tarefas não são uma constante batalha em relação à distribuição do poder, mas uma triagem diária das questões dentro de uma área política específica. (AGRANOFF e McGUIRE, 2003, p. 49)

Antes de tudo o entendimento das posições, motivações, necessidades e recursos dos *stakeholders*, são de grande valia para o desenvolvimento de estratégias e planos para o turismo, e estes fatores irão permitir a definição de um panorama para futuras investigações e formas de gestão do turismo por meio da aplicação de alguns elementos básicos da análise dos *stakeholders* a partir da literatura disponível em gestão de negócios para diversos grupos-chave no processo de decisão na comunidade. A partir disto, os objetivos de cada grupo de *stakeholders* são descritos no sentido de destacar seus interesses-chave; examinando em seguida as suas necessidades por meio do uso das quatro funções administrativas, planejamento, organização, direção e controle; para observar a pertinência e o potencial efetivo de sua gestão, ligando-o com o planejamento estratégico dos negócios do turismo em nível da comunidade. (MURPHY e MURPHY, 2004, p. 192)

Ainda Murphy e Murphy (2004) discutem quatro tipos de *stakeholders* no turismo, quais sejam: consumidores, empresas atuantes no turismo, residentes e governantes. No que se referem ao governo, estes autores destacam que o envolvimento ocorre em graus variáveis em diferentes níveis, como no âmbito governamental da competência, do compromisso com a gestão do turismo e dos recursos disponíveis.

Nesta mesma linha, Calori, Baden-Fuller e Hunt (2000, p. 785), ao discorrer sobre ações e processos em programas de mudanças em hotel apontam aspectos que corroboram com clientes, times internos e outros *stakeholders* externos. Em relação aos clientes apontam para

o reconhecimento de suas necessidades, por meio de uma maior preocupação com dados dos hóspedes em primeira mão e com uma ênfase mais relevante com a queda na ocupação do que com o aumento nos lucros. Quanto aos times internos, no que tange a alta gestão foram enfatizadas novas formas e motivos destes executivos, buscando pessoas com diferentes habilidades e estilos de gestão, e nos demais níveis hierárquicos os times foram formatados com orientação para as operações, com compromisso para a mudança; nesta linha foram definidas novas competências internas para os funcionários, sendo exigido um caráter de múltiplas habilidades e flexibilidades daqueles situados na linha de frente e de liderança dos gestores. Para os demais *stakeholders* externos foram adotados procedimentos que visaram obter apoio para as mudanças em larga escala e cobrir os custos financeiros necessários.

Os stakeholders revelam-se como um aspecto especificamente relevante para as organizações em um ambiente de complexidades e rápidas mudanças, e que eles anunciam para estas firmas seus interesses como expectativas e reivindicações concretas. (GLAESSER, 2003, p. 30-1)

Friedman e Miles (2006) descrevem que a organização deve ser imaginada como um agrupamento de *stakeholders* cujos interesses, necessidades e pontos de vista devem ser administrados, ou seja, um grupo específico de *stakeholders* – gerentes (do alto escalão) – é imaginado como o grupo focal, encarregado de cumprir com o papel da gerência de *stakeholder*. Os autores esclarecem que o conceito foi elaborado por Evan e Freeman (1993, p. 82) com base nos dois princípios: Princípio da legitimidade empresarial e Princípio fiduciário do stakeholder. Tais conceitos evoluíram, como relata Friedman e Miles (2006), ao citar a definição de Freeman (2004) de *stakeholders*, “grupos cruciais para a sobrevivência e sucesso da empresa”. Neste caso, observa-se que os dois princípios são modificados e renomeados para Princípio da responsabilidade do *stakeholder* e Princípio da responsabilidade do diretor, que tiveram adicionados o Princípio do Recurso do Stakeholder, onde estes podem instaurar processos contra os diretores caso os mesmos não cumpram o princípio da responsabilidade.

3 Classificações utilizadas na Teoria de Stakeholders

A teoria dos *stakeholders* tem sido justificada na literatura em função da sua precisão descritiva, do seu poder instrumental, e de sua validade normativa. Estes três aspectos da teoria, embora interligadas, são bastante distintos, que envolvem diferentes tipos de provas e alegações e têm diferentes implicações (DONALDSON e PRESTON, 1995). Tais perspectivas estão descritas a seguir com base nos pressupostos de (Donaldson e Preston, 1995).

A perspectiva Descritiva/Empírica é usada para descrever e explicar características e comportamentos incorporados. A empresa é vista como uma constelação de interesses cooperativos e competitivos dotados de valor intrínseco; a teoria é usada para descrever características específicas da empresa, tais como: o tipo, a idéia de administrar dos gerentes, gerenciamento utilizado, pensamento dos membros do conselho sobre os grupos de interesse. Também conhecida como visão “empírica”. Por exemplo, a teoria dos *stakeholders* foi utilizada para descrever a natureza da empresa (Brenner & Cochran, 1991), o pensamento sobre controle dos gerentes (Brenner & Molander, 1977), e como algumas corporações são realmente administradas (Clarkson, 1991; Halal, 1990; & de Kreiner; Bhambri, 1991).

Em relação à perspectiva Instrumental, observa-se que a mesma, quando utilizada com dados descritivos/empíricos, estabelece uma estrutura de avaliação de conexões *ceteris paribus*, se houver, entre a prática da gerência de *stakeholder* e a realização de várias metas de desempenho da empresa (rentabilidade, crescimento). Diversos autores que usam da perspectiva instrumental tem se utilizado de ferramentas estatísticas para utilizar em conjunto

com a perspectiva dos *stakeholders*, outros usam a observação direta, sempre com o enfoque de buscar as implicações de sua utilização bem como a aderência com a referida teoria.

No que tange a perspectiva Normativa a mesma busca interpretar a função das corporações, incluindo a identificação de diretrizes morais ou filosóficas para a gerência; é categórica e trabalha na linha do faça (ou não faça), determinando as coisas no sentido do porque isto é a atitude correta (ou incorreta), o que presume aceitar que: (a) *Stakeholders* são pessoas ou grupos com interesses legítimos em aspectos processuais e/ou relevantes de atividades corporativas e são identificados por seus interesses na empresa, (b) Os interesses de todos os *stakeholders* possuem valor intrínseco, cada grupo merece consideração para seu próprio bem e não apenas pela capacidade de promover os interesses de algum outro grupo, como os acionistas. Os interesses normativos dominaram indicações clássicas da teoria dos *stakeholders* inicialmente (Dodd, 1932), e esta tradição foi continuada nas versões mais recentes (Carroll, 1989; & de Kuhn; Shriver, 1991; Marcus, 1993). (DONALDSON e PRESTON, 1995)

E por fim, tem-se o aspecto da Amplitude gerencial da teoria, onde se recomenda atitudes, estruturas e práticas que juntas constituem a gerência de *stakeholder*, que por sua vez requer, como principal atributo, atenção simultânea nos interesses legítimos de todos os *stakeholders*, considerando-os na constituição de estruturas organizacionais e políticas, e no processo de tomada de decisão no que diz respeito. (DONALDSON e PRESTON, 1995)

Mitchell *et al* (1997) apresentam a proposição referentes à identificação dos *stakeholders* em um modelo sustentado em três dimensões: “(1) o poder dos *stakeholders* de influenciar a empresa, (2) a legalidade do *stakeholder* no relacionamento com a empresa, e (3) a urgência do *stakeholder* de reivindicação na empresa”. Gomes (2004) descreve a percepção de Mitchell *et al* (1997) da seguinte maneira: Poder: sugeriu que o poder fosse provável resultar de três dimensões contextuais: poder normativo, poder coercitivo, e poder utilitário; Urgência: a urgência possui muitos significados, mas nos termos de gerência de *stakeholders* pode-se ver em consequência da sensibilidade e da criticidade do tempo. Legalidade: considerada uma dimensão crítica na identificação de um *stakeholder*, verifica-se que, às vezes, um ator tem uma estaca na organização, mas esta demanda é nem legal nem moral. O autor sugere que somente os atores que têm estacas legítimas deveriam ser considerada como *stakeholders*. Para tal, definem a legalidade como “uma percepção generalizada ou suposição que as ações de uma entidade são desejáveis, apropriado, ou aproprie dentro de alguns sistemas social construídos de normas, de valores, de opinião, e de definições”.

No que tange a identificação dos *stakeholders*, Mitchell *et al.* (1997) destacam a o aspecto de identificá-los como *stakeholders* primários e secundários, como proprietários e não proprietários da empresa; detentores do capital ou de um conjunto menor de recursos tangíveis; atores ou por aqueles atendidos por estes; participantes de relações voluntárias ou não voluntárias com a empresa; titulares de direito, empreiteiros ou reclamantes; provedores de recursos ou dependentes destes em relação à empresa; e assumidores de riscos ou influenciadores. Ainda destacam que se faz necessária uma teoria de identificação de *stakeholders* que possa separar com segurança os *stakeholders* daqueles que não são *stakeholders*.

Outro princípio que reflete uma tendência relativamente nova na teoria do *stakeholder* é a consideração do conceito de *stakeholder* a partir da perspectiva dos próprios *stakeholders* e suas atividades, o *Princípio do Recurso do Stakeholder*, onde estes podem instaurar processos contra os diretores caso os mesmos não cumpram o princípio da responsabilidade. Considerada uma versão da teoria *normativa* do *stakeholder*, englobam como gerentes devem agir e enxergar o objeto da organização com base em algum princípio ético (FRIEDMAN e MILES, 2006).

Buchholz e Rosenthal (2004) concluem em seu trabalho que qualquer entendimento da natureza relacional da corporação não pode parar na sua interdependência com uma lista de interessados, mas deve ser ampliado para incluir a sua interdependência com o processo de política pública em que é inerentemente embutido.

Assim, na presente pesquisa buscar-se-á utilizar-se dos pressupostos teóricos expostos acima para elucidar os objetivos propostos na mesma.

4 Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, descritiva e exploratória, sendo desenvolvida por meio de um estudo de caso. Pela perspectiva de uma pesquisa qualitativa, o pesquisador deve ir a campo, buscando “captar” o fenômeno em estudo, a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes (GODOY, 1995). Considerando que se visa aprofundar o conhecimento acerca dos *stakeholders* do turismo do município de Guarulhos e a articulação entre os mesmos, tem-se que a pesquisa possui caráter exploratório.

O estudo de caso se caracteriza como uma estratégia de pesquisa adequada quando: (1) as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao por que; (2) o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; (3) o foco se dirige a um fenômeno contemporâneo em um contexto natural. (YIN, 2001) Já segundo Merriam (1988), o estudo de caso é apropriado a pesquisas em que o interesse do pesquisador privilegia a compreensão dos processos sociais que ocorrem num determinado contexto ao invés da estreita relação entre variáveis. Além destas características o estudo de caso é também apropriado para o levantamento de novas variáveis que intervêm no fenômeno estudado e ignorava-se ou não se tinha bem sistematizado anteriormente (EISENHARDT, 1989). Todos estes fatores são presentes neste estudo.

A coleta de dados para a realização de um estudo de caso pode se basear em inúmeras fontes (YIN, 2001). Para este fim, foram realizados dois encaminhamentos. No primeiro se realizou um levantamento de dados secundários por meio da leitura de diversos estudos relacionados às áreas de investigação, tais como: análise dos *stakeholders* e análise dos *stakeholders* no turismo, lazer e hospitalidade; isto se deu por consultas a diversos artigos científicos de *journals* e revistas, bem como a livros especializados e anais de congressos. Outro meio importante foi à busca por meio de *sites* virtuais e bancos de dados na Internet, como Periódicos da Capes, EBSCOThost, ProQuest, Emerald e Google acadêmico. Cabe mencionar que foram consultados relatórios de atividades do órgão pesquisado, atas de reuniões internas e de reuniões do órgão com os diversos *stakeholders* envolvidos, e os planos elaborados pela instituição investigada. Tendo sido analisados através de análise documental, técnica que busca descobrir e caracterizar as circunstâncias sociais e econômicas que interferem nas atividades dos atores sociais (RICHARDSON, 1989). Sobre o segundo, foi utilizado o método de pesquisa qualitativa, desenvolvendo a partir deste encaminhamento um estudo de caso, seguindo parâmetros conforme preconizado por Yin (2001).

A presente investigação selecionou como caso para o aprofundamento do estudo a Diretoria de Turismo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Guarulhos por ser o órgão máximo do turismo na administração pública municipal. Sua escolha foi feita de forma intencional, levando-se em consideração a facilidade de acesso e a importância deste organismo para a economia regional na qual esta localidade esta inserida.

Foram realizadas entrevistas com os principais executivos do órgão investigado, por meio de um roteiro de entrevistas semi-estruturado, focado, e composto de questões abertas (GASKELL, 2002). Os resultados obtidos a partir das entrevistas e da análise documental

foram inicialmente verificados caso a caso, ou seja, individualmente, por cada pergunta feita. Em seguida a análise foi agrupada no sentido de responder e atender a cada uma das variáveis operacionais descritas.

O processo das entrevistas ocorreu entre dezembro de 2008 e janeiro de 2009. Foram entrevistadas e consultadas três pessoas da diretoria de turismo: o diretor, o coordenador e um técnico. Todos têm curso superior. O coordenador tem especialização e o diretor mestrado. O tempo de atuação destes na organização varia de 3 a 12 anos. Todos com experiências em turismo, formulação de políticas e gestão do turismo na esfera pública.

As investigações foram feitas no sentido de se buscar respostas as três questões de pesquisa, são estas:

- QP 1 – Quem são os *stakeholders* (grupos de interesses)?
- QP 2 – Como ocorre a interação entre os atores na definição de políticas e estratégias?

Para cada uma destas questões de pesquisa foi construído um conjunto de variáveis operacionais que foram submetidas aos respondentes num total de 5 variáveis, denominadas de VP 01 até VP 05. A relação QP e VP foi assim definida:

- QP 1 – De VP 1 a VP 03
- QP 2 – De VP 04 a VP 05

Ao término das entrevistas, foram realizadas as transcrições dos dados gravados, bem como a análise das informações coletadas, sendo basicamente de caráter qualitativo. Todas as considerações relevantes obtidas através da análise documental foram registradas nas páginas de anotação de campo, sendo que se somando às entrevistas realizadas, complementaram as informações obtidas.

5 O Caso da Diretoria de Turismo de Guarulhos

Nesta seção é apresentada a descrição geral do caso, bem como as análises e discussões dos resultados oriundos das entrevistas e da análise documental efetuado.

5.1 Breve Histórico do Município de Guarulhos - SP

O Município de Guarulhos está situado na região metropolitana de São Paulo e, conforme dados do IBGE em 2007, tem população estimada em 1.286.523 habitantes (3,14% da população do Estado e 0,69% do total do Brasil), em que 98,16% da população reside na zona urbana, e abriga o maior aeroporto internacional do país, o Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro (Aeroporto Internacional de Guarulhos/Cumbica. Possui o segundo maior parque industrial de São Paulo e sua economia se mantém equilibrada entre o setor de serviços e o setor industrial. Tem-se que o município de Guarulhos está entre os mais dinâmicos do país e um dos mais atraentes para investimentos dos mais variados setores. Guarulhos cresceu vertiginosamente no setor hoteleiro e na área de eventos, confirmando a vocação da cidade para o Turismo de Negócios (GRUCVB, 2009).

Para operacionalizar as ações do setor turístico o município tem vinculado a sua Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a Diretoria de Turismo, que é objeto de estudo no presente artigo.

5.2 Analisando as variáveis operacionais

Nesta seção é realizada a análise das duas questões de pesquisa propostas a saber: Quem são os *stakeholders* (grupos de interesses), e a interação entre os atores na definição de políticas e estratégias.

5.2.1 Identificação dos *Stakeholders*

De acordo com os respondentes da Diretoria de Turismo de Guarulhos, foram apontados como principais grupos de interesse as seguintes entidades e organizações, sendo que algumas já plenamente engajadas nos planos e ações locais e regionais e outras ainda por se envolver:

- COMTUR – Conselho Municipal do Turismo;
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo / Diretoria de Turismo;
- Agências de Viagens (receptivas) - Não estão organizados em associações;
- Taxistas – Organizados em cooperativas;
- Hotéis – Por meio principalmente da Associação Hoteleira de Atibaia;
- ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (tem vice-presidente da regional);
- ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens - Não está representada, há interesse que se envolvam no processo;
- CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo;
- Associação Comercial de Guarulhos;
- Sincomércio - Sindicato dos Comerciantes Varejistas de Guarulhos;
- Escolas técnicas e universidades;
- CVB - *Convention & Visitors Bureau* de Guarulhos;
- Sindicatos rurais;
- Bares e restaurantes.

A partir desta listagem de *stakeholders*, selecionaram-se aqueles considerados pelos informantes como detentores de maior grau de importância, de modo a descrever suas características no que se refere ao processo de interação durante as definições de políticas e estratégias, descritas na Tabela 1.

Variáveis / Stakeholders	Diretoria do Turismo	Comtur	CVB	Associação Comercial	CIESP
<i>Clareza das posições assumidas por cada um dos stakeholders em negociações e nas ações no turismo local</i>	As afirmações dos respondentes apontam afirmativamente para o conhecimento das posições de todos os principais grupos envolvidos, inclusive declararam que isto também se dá pelo fato do departamento de turismo municipal participar como principal articulador das negociações, como forma de garantir que os objetivos estipulados por ele e pelos seus pares sejam cumpridos.				
<i>Clareza das motivações que levam os stakeholders a participar do turismo ou a defender certas posições.</i>	Incluem em seu trabalho os elementos que motivam outros atores e defende esta posição para a alavancagem da indústria de eventos, o fortalecimento do <i>trade</i> turístico e os diversos interesses intrínsecos existentes.				
<i>Clareza das reais necessidades de cada stakeholders</i>	Poderiam dispor de técnicos e um orçamento potencializado, e minimizar as mudanças de ordem política	Necessita de objetivos claros que permaneçam independentemente e de alteração dos seus membros.	Poderiam ser mais arrojados na articulação, sempre no mesmo grupo, existem divisões corporativistas		
<i>Clareza do potencial efetivo que cada stakeholders oferece ou poderia oferecer para o turismo local</i>	Contribui com a articulação	Capacidade técnica dos participantes	Contribui financeiramente e com a ampla visão de mercado	Contribuem na parte mercadológica, econômica e na articulação com indústrias (cerca de 2.500)	Idem a Associação Comercial
<i>Eventos locais e regionais e respectivas influências recebidas dos atores participantes</i>	Foram destacados 6 eventos: (a) Turismo corporativo – parcerias com empresários locais, que contribuirão com patrocínio e com o COMTUR, que se encarregará da coordenação deste evento; (b) Festival da orquídea – Participação do comércio local e também da Secretaria de turismo; (c) Conferência de Turismo – Sincomércio, COMTUR, CVB, e universidades locais (UNG, Torricelli e Eniac); (d) Revelando SP entre Serras e Águas, a ser realizado em Atibaia/SP; (e) Centralização da Imigração; e (f) Romaria das Águas.				
<i>Alianças e parcerias em ações no turismo</i>	Em linhas gerais, a Diretoria de Turismo dispõe de diversos acordos com o Ministério do Turismo por meio da celebração de contatos, com a Infraero pelo uso de parcerias, com os sindicatos que atuam com a qualificação de mão de obra e também com a Câmara dos Deputados com a celebração de convênios, emendas e termos de parcerias. Salientando também as universidades com a pesquisa acadêmica e o Senac com a qualificação em gastronomia, inclusive este último está elaborando um prato típico para o município.				

Fonte: Dados da pesquisa elaborados pelos autores

No que diz respeito à clareza das posições assumidas por cada um dos *stakeholders* em negociações e nas ações no turismo local, as afirmações dos respondentes apontam afirmativamente para o conhecimento das posições de todos os principais grupos envolvidos, inclusive declararam que isto também se dá pelo fato do departamento de turismo municipal

participar como principal articulador das negociações, como forma de garantir que os objetivos estipulados por ele e pelos seus pares sejam cumpridos.

Já quando inquiridos sobre as reais motivações que levam os *stakeholders* a participar do turismo ou a defender certas posições, verificou-se que a Diretoria de Turismo inclui em seu trabalho os elementos que motivam outros atores e defende esta posição para a alavancagem da indústria de eventos, o fortalecimento do *trade* turístico e os diversos interesses intrínsecos existentes. Murphy e Murphy (2004) enfatizam que a observância de tal aspecto como sendo relevante tanto para o planejamento turístico, quanto para a geração de comprometimento entre os atores.

Outro aspecto investigado relaciona-se a reais necessidades de cada *stakeholders*. Foram elencados:

- *Diretoria de Turismo de Guarulhos* - poderiam dispor de técnicos e um orçamento potencializado, e minimizar as mudanças de ordem política;
- *Conselho Municipal de Turismo – COMTUR* - necessita de objetivos claros que permaneçam independentemente de alteração dos seus membros;
- *CVB* - poderiam ser mais arrojados na articulação, sempre no mesmo grupo, existem divisões corporativistas.

Não foram realizados comentários sobre a Associação Comercial e CIESP.

Sobre a clareza do potencial efetivo que cada *stakeholder* oferece ou poderia oferecer para o turismo local, verificou-se que: Diretoria de Turismo - contribui com a articulação; COMTUR - capacidade técnica dos participantes; CVB - contribui financeiramente e com a ampla visão de mercado; Associação Comercial e a CIESP - contribuem na parte mercadológica, econômica e na articulação com indústrias (cerca de 2.500).

Foram identificados ainda eventos locais e regionais e respectivas influências recebidas dos atores participantes, sendo que se destacaram 6 eventos:

- (a) Turismo corporativo – parcerias com empresários locais, que contribuirão com patrocínio e com o COMTUR, que se encarregará da coordenação deste evento;
- (b) Festival da orquídea – Participação do comércio local e também da Secretaria de turismo;
- (c) Conferência de Turismo – Sincomércio, COMTUR, CVB, e universidades locais (UNG, Torricelli e Eniac);
- (d) Revelando SP entre Serras e Águas, a ser realizado em Atibaia/SP;
- (e) Centralização da Imigração; e
- (f) Romaria das Águas.

Sobre as Alianças e parcerias em ações no turismo, tem-se, em linhas gerais, que a Diretoria de Turismo dispõe de diversos acordos: com o Ministério do Turismo por meio da celebração de contatos com a Infraero pelo uso de parcerias; com os sindicatos que atuam com a qualificação de mão de obra; e também com a Câmara dos Deputados com a celebração de convênios, emendas e termos de parcerias. Salientando também as universidades com a pesquisa acadêmica e o SENAC com a qualificação em gastronomia, inclusive este último está elaborando um prato típico que possa representar a municipalidade.

5.2.2 Interação entre os *stakeholders* na definição de políticas e estratégias

Verificou-se que a interação entre os órgãos municipais com os diversos *stakeholders* no processo de formulação de políticas públicas e elaboração de estratégias para o turismo

procura contemplar todos os atores, na medida em que estes participam por meio dos conselhos e agências, que são de onde emanam as demandas enviadas ao departamento de turismo para planejamento das ações, estes aspectos puderam ser observados mediante consulta a atas de reunião e documentos internos do órgão investigado.

Observou-se ainda que o município não possui um plano de turismo, e o que ocorre são ações pontuais da diretoria de turismo, enquanto que na região contemplada pela agência regional, denominada de *Unidades*, existe um plano regional elaborado.

Em relação à interação do órgão municipal de turismo com os *stakeholders* nas ações e implementações de estratégias no turismo, os respondentes colocaram este ponto em duas dimensões:

(a) Regional - A maioria dos órgãos municipais e dos demais *stakeholders* envolvidos é participativa, porém, existe por parte de alguns destes, certa “miopia” em referência ao programa de regionalização recomendado.

Composto pelos municípios de Atibaia, Bragança Paulista, Bom Jesus dos Perdões, Guarulhos, Jarinu, Joanópolis, Mairiporã, Nazaré Paulista, Pinhalzinho, Piracaia, Pedra Bela, Tuiuti e Vargem, o Circuito turístico Entre Serras e Águas integra as municipalidades de forma a vislumbrar diretrizes coletivas em prol do desenvolvimento regional, isto ocorre de maneira organizada através de projetos que norteiam as iniciativas. Como exemplo pode-se destacar o Projeto GEOR em parceria com o SEBRAE onde prevê “promover o desenvolvimento sustentável do turismo, possibilitando melhorias nas condições socioeconômicas e ambientais do território” estabelecendo metas como aumentar 30% do fluxo de turistas e também em um dia a mais a permanência no Circuito até dezembro de 2010. Pode-se destacar também que em âmbito regional o município se articula muito bem nas ações e planos propostos tendo em vista que participa também de várias instâncias de governança cujas mesmas estabelecem e implementam ações nas quais Guarulhos participa ativamente, em detrimento a algumas cidades que ainda não se sensibilizaram para tal ou não contemplam o turismo como atividade econômica. Ainda em âmbito regional como instância regional encontra-se a Agência de desenvolvimento regional – Unidades no qual tem por objeto o desenvolvimento econômico e social da região que engloba os municípios de Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Pedra Bela, Pinhalzinho, Piracaia, Tuiuti e Vargem, para tal existe como citado anteriormente um planejamento regional para direcionar os municípios e cabe salientar que o município também participa ativamente do circuito Águas e Nascentes.

(b) Municipal – Existe uma excelente interação dos órgãos de gestão pública com COMTUR e CVB, porém como já citado, se faz necessário uma melhor sensibilização dos outros atores, principalmente da iniciativa privada, que espera resultados para se comprometer num momento a seguir. Acreditam que com o tempo, irão se viabilizando parcerias e progredindo com os resultados. Podem ser citados como exemplo dessa atuação *Geo Parque – Candim* cujo objetivo é resgatar a cultura/ meio ambiente, através do turismo, inclusive pedagógico; *Tour corporativo / Turismo industrial*, que promove a visitação em empresas; *Curso para receptivo*, que capacita taxistas no processo de recepção de turistas; e *Resultados obtidos entre outros*, que têm como meta aumentar a taxa de ocupação dos hotéis.

Observa-se que a o aspecto interação dos *stakeholders* na definição de políticas e estratégias é claramente entendido pela Diretoria do Turismo que, em termos gerais, contempla os aspectos elencados por Freeman (1984) em que a eficácia organizacional deve ser medida pela habilidade da organização de lidar com todos os agentes que tem vínculo com a mesma, bem como para minimizar possíveis custos implícitos da não observância da integração dos *stakeholders* descritos por Calori, Baden-Fuller e Hunt (2000).

6 Considerações Finais

A presente pesquisa buscou analisar como ocorre o processo de articulação e geração de comprometimento dos *stakeholders* na definição de políticas públicas, participantes do turismo no município de Guarulhos/SP, analisados sob a óptica da teoria do *stakeholders*. Para tanto se formulou as seguintes questões de pesquisa: Quem são os *stakeholders*? Como ocorre a interação entre os *stakeholders* na definição de políticas e estratégias?

Em relação aos *stakeholders* listados pelos informantes, as ênfases recaíram sobre as instituições e associações de classe e escolas superiores e técnicas, especialmente aquelas que em seu arcabouço tratam especificamente de atividades relacionadas ao turismo e hotelaria. Tal fato se deu, sobretudo, pelas suas representatividades, poder de mobilização e de organização, assim como pela capacidade destes de também cooperar com o poder público na questão do turismo.

No que tange a articulação entre os atores na definição de políticas e estratégias, observa-se que este aspecto é claramente entendido pela Diretoria do Turismo, pois, contempla os aspectos elencados por Freeman (1984) em que a eficácia organizacional deve ser medida pela habilidade da organização de lidar com todos os agentes que tem vínculo com a mesma, bem como para minimizar possíveis custos implícitos da não observância da integração dos *stakeholders* descritos Calori, Baden-Fuller e Hunt (2000).

Por fim, se faz necessário ainda apontar uma limitação da pesquisa, a qual construiu uma visão dos *stakeholders* deste setor a partir do ponto de vista da Diretoria da Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Guarulhos. Como sugestão de estudos futuros, cabe propor que esta análise seja robustecida com informações de outros especialistas deste setor, pertencentes a outros grupos de *stakeholders*, tais como a CVB, Associação Comercial e a CIESP.

Referências

- AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington: Georgetown University Press, 2003.
- BANDEIRA-DE-MELO, R., MARCON, R., ALBERTON, A. Teoria Instrumental dos Stakeholders em Ambientes Turbulentos: Uma verificação Empírica Utilizando as Doações Políticas e Sociais. In: XXIX ENANPAD – Encontro Nacional da ANPAD, realizado de 17 a 21 de setembro de 2005, Brasília. *Anais...* Brasília, 2005.
- BYRD, Erick T.; BOSLEY, Holly E.; DRONBERBER, Meghan G. Comparisons of stakeholder perceptions of tourism impacts in rural eastern North Carolina. *Tourism Management*, doi:10.1016/j.tourman.2008.10.021, 2008.
- BUCHHOLZ, Rogene A.; ROSENTHAL, Sandra B. Stakeholder theory and public policy: how governments matter. *Journal of Business Ethics*, 51, p.143-153, 2004.
- BUTLER, R. W.; WALDBROOK, L. A. A new planning tool: the tourism opportunity spectrum. *The Journal of Tourism Studies*. Vol. 14, nº 1, p. 25-36, may, 2003.
- CALORI, Roland; BADEN-FULLER, Charles; HUNT, Brian. Managing change at Novotel: back to the future. *Long Range Planning*, v. 33, p. 779-804, 2000. Disponível em: <<http://www.periódicos.capes.gov.br>> Acesso em: 1 out.2003.
- CESPEDES-LORENTE, J.; BURGOS-JIMENEZ, J.; ALVAREZ-GIL, M. J. Stakeholders environmental influence: an empirical analysis in the spanish hotel industry. *Scandinavian Journal of Management*, Volume 19, Number 3, pp. 333-358(26), September, 2003.
- CHURCHILL, Gilbert A. Jr. *Marketing research*. 7. ed. Orlando: The Dryden Press, 1979.

COSTA, B. K, RIBEIRO, M. I, COSTA, F. K. Modelo resultante de análise estratégica na gestão de empresas hoteleiras. In: XXV Encontro da Associação Nacional da ANPAD, Campinas. *Anais...* Campinas, 2001.

COSTA, Eliezer Arantes da. *Gestão estratégica*. São Paulo: Saraiva, 2005.

CURRIE, Russell R.; SEATON, Sheilagh; WESLEY, Franz. Determining stakeholders for feasibility analysis. *Annals of Tourism Research*, vol.36, n.1, p. 41–63, 2009

D'ANGELLA, Francesca e GO, Frank M. Tale of two cities' collaborative tourism marketing: towards a theory of destination stakeholder assessment. *Tourism Management*, v.30, p.429-440, doi:10.1016/j.tourman.2008.07.012, 2009.

DONALDSON, T. e L. E. PRESTON. The Stakeholder theory of the corporation: concepts, evidences, and implications. *Academy of Management Review*, v.20, n.1, p.65-91. 1995.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v.14, n.4, p. 532-50, 1989.

EVANS, Nigel. *Strategic management for travel and tourism*. Butterworth-Heinemann, 2003.

EVANS, W. M.; FREEMAN, R. Edward. A stakeholders theory of the modern corporation: kantian capitalism. In: BEAUCHAMP, T. L.; BOWIE, N. E. (orgs.). *Ethical theory and business*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993. p.75-84.

FREEMAN, R. Edward . A stakeholder theory of the modern corporation. In: Clarkson, Max B.E. (ed.). *The corporation and its stakeholders: classic and contemporary readings*. Toronto: University of Toronto Press, 1998, p.125-138.

FREEMAN, R. Edward. *Strategic management: a stakeholder approach*. Marshfield, Massachusetts: Pitman Publishing, 1984.

FRIEDMAN, Andrew L., MILES, Samantha. *Stakeholder: theory and practice*. New York: Oxford University Press, 2006.

FRIEDMAN, Andrew L., MILES, Samantha. Developing stakeholder theory. *Journal of Management Studies* 39:1 January, 2002.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). *Pesquisa qualitativa com textos, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GLAESSER, Dirk. *Crisis management in the tourism industry*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2003.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai./jun. 1995.

GOMES, Ricardo Correa. Stakeholders management in the local government decision-making area: evidences from a triangulation with the english local government. In: XXVIII Encontro da ANPAD, 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2004.

GRANT, Robert M. *Contemporary strategy analysis: concepts, techniques, applications*. 3 edition. Malden: Blackwell, 1998.

GRUCVB. *Guarulhos Conventional e Visitors Bureau*. Disponível em: <<http://www.grucvb.com.br>> Acesso em: 21 fev. 2009.

HILL, C. W.; JONES, T. W. Stakeholder-agency theory. *Journal of Management Studies*. vol.29, n.2, p.131-54, 1992.

JOYCE, P. *Strategic management for the public services*. Philadelphia: Open University Press. 1999

LAPLUME, André O.; SONPAR, Karan; LITZ, Reginald A. Stakeholder theory: reviewing a theory that moves us. *Journal of Management*, vol.34, n.6, Dec., p.1152-1189, 2008.

MASON, Peter. *Tourism impacts, planning and management*. Oxford, UK: Elsevier Butterworth Heinemann, 2003.

MERRIAM, S. B. *Case Study Research in Education: a qualitative approach*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

MINTZBERG, H. *Power in and around Organizations*. New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1983

MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Brandley R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, v.22, n.4, Oct, p.853-886. 1997.

MITROFF, Ian I. *Stakeholders of the organizational mind: toward a new view of organizations policy making*. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers, 1983.

MURPHY, Peter E.; MURPHY, Ann E. *Strategic management for tourism communities: bridging the gaps*. Aspects of Tourism 16. Clevedon, UK: Channel View Publications, 2004.

PMG. *Prefeitura Municipal de Guarulhos*. Disponível em: <<http://www.guarulhos.sp.gov.br>> Acesso em: 21 fev. 2009.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1989.

ROBSON J.; ROBSON I. From shareholders to stakeholders: critical issues for tourism marketers. *Tourism Management*, vol.17, n.7, november, p. 533-540, 1996.

SAUTTER, Elise Truly; LEISEN, Birgit. Managing stakeholders: a tourism planning model. *Annals of Tourism Research*, vol.26, n.2, p.312-328, 1999

SHEEHAN, Lorn R.; RITCHIE, J.R. Brent. Destination stakeholders: exploring identity and salience. *Annals of Tourism Research*, vol.32, n.3, p.711-734, doi:10.1016/j.annals.2004.10.013, 2005

THOMPSON, J. K.; WARTICK, S. L.; SMITH, H. L. Integrating corporate social performance and stakeholder management: implications for a research agenda in small business. *Research in Corporate Social Performance and Policy*, 12, p.207-30, 1991.

WARTICK, Steven L.; WOOD, Donna J. *International business and society*. North America Blackwell Series in Business. 2nd ed. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishers, 2001.

WOOD, Donna J. *Business and society*. 2nd ed. Harpercollins College Div, 1993.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.