

ÁREA TEMÁTICA: ESTRATÉGIA EM ORGANIZAÇÕES

INSTITUCIONALIZANDO A PARTICIPAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* NA DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS: UMA ANÁLISE DO ÓRGÃO PÚBLICO DO TURISMO DO ESTADO DO PARANÁ

AUTORES

SAULO FABIANO AMÂNCIO VIEIRA

Facesi/PPGA Uninove

saulo@uel.br

BENNY KRAMER COSTA

Universidade de São Paulo

bennycosta@yahoo.com.br

VIVIANE CELINA CARMONA

Universidade Metodista

vividicaprio@hotmail.com

VANDERLEI JOSÉ SEREIA

Universidade Estadual de Londrina

sereia@uel.br

Resumo:

O presente artigo visa analisar como ocorreu o processo de institucionalização da participação dos *stakeholders* na definição das estratégias na Secretaria de Estado do Turismo do Paraná - SETU. Para tanto foi utilizado como base teórica a teoria dos *stakeholder*, descrevendo sua evolução conceitual e modelos de análise utilizados e a teoria neo-institucional abordando as questões de legitimidade, tipos de isomorfismo e grau de institucionalização. 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 pela SETU. Já no que tange a quem são os *stakeholders* da SETU, tem-se a priori são os 44 membros do Conselho Consultivo do Turismo do Paraná. Em relação a como ocorreu o processo de estruturação dos mesmos no Paraná, verifica-se que o processo foi induzido pelo Ministério do Turismo sendo que a estrutura sugerida foi implementada em termos normativos estaduais. Tem-se que o processo de institucionalização da participação dos *stakeholders* junto a SETU está em uma fase importante para iniciar a etapa de sedimentação, buscando sair da teorização e galgar para a apresentação de resultados positivos relacionados à estrutura que foi criada.

Palavras-chave: Teoria dos *stakeholders*; Neo-institucionalismo; Estratégia

Abstract

This article aims to analyze how the process was institutionalized participation of stakeholders in defining strategies at the State Secretary of Tourism of Paraná – SETU. For this was used as the theoretical basis of stakeholder theory, describing its conceptual evolution and analysis models used and the neo-institutional theory addressing the issues of

legitimacy, and degree of isomorphism types of institutionalization. Regarding the research design is that it is characterized by the application of an exploratory, qualitative, developed through a single case study, represented by SETU. In what pertains to who are the stakeholders of SETU, there is a priori are the 44 members of the Advisory Council for Tourism of Parana. For as was the process of structuring them in Parana, it appears that the process was induced by the Tourism Department and suggested that the structure was implemented in state regulatory policy. It has to be the institutionalization of the participation of stakeholders at the SETU is an important step to start the sedimentation step, trying to climb out of the theory and for the presentation of positive findings related to the structure that was created.

Key-words: *Stakeholder theory, neo-institutionalism; Strategy.*

1. Introdução

A temática sobre *stakeholders* vem sendo abordada na literatura gerencial a partir da publicação de Richard E. Freeman em 1984, *Strategic Management: a Stakeholder Approach* (1984). Desde então a gestão dos *stakeholders* é freqüentemente apontada como um fator crítico de sucesso. Freeman (1984) relata 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. A definição clássica de *stakeholder* é “qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização” (Freeman 1984 p. 46).

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

Complementarmente Gomes (2004) relata que autores como Oliver (1991), Greening e Cinzento (1994), Monte e Jones (1992) e Rufe *et al* (2001) aplicaram aproximações a teoria dos *stakeholders* com a teoria institucional pelo fato de que uma organização, a fim sobreviver, necessita de controlar as variações em seu ambiente (técnico e institucional), ficando claro a importância do processo de legitimação de uma organização juntos aos diversos *stakeholders* para sua sobrevivência. O controle das variações ambientais podem ser aplicados ao contexto de órgãos públicos gestores do turismo, foco do presente artigo.

Neste contexto insere-se o Estado do Paraná, que tem como orientação geral da Política Estadual de Turismo o processo de municipalização e regionalização do Turismo. Verifica-se que no período de 2003-2007 o fluxo de turistas foi da ordem 7,3 milhões de pessoas, cresceu 29% de 2002 a 2006. A receita gerada com o turismo no Paraná atingiu o montante de US\$1,5 milhão, crescendo mais do que 60% no mesmo período.

Assim como no Brasil, onde ocorreu a criação de um Ministério exclusivo para o Turismo em 2003, refletindo a importância que o segmento está conquistando no país, o que desperta para a necessidade de planejamento, análise e pesquisa, inclusive com a elaboração do Plano Nacional de Turismo, o setor teve sua importância ratificada em termos estaduais no mesmo ano (2003) com a implementação da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná - SETU, que tem como principal objetivo planejar o desenvolvimento do Turismo no Paraná, através da estruturação de uma Política Estadual de Turismo conjuntamente com o *trade* turístico local (PARANÁ, 2008). Ou seja, conjuntamente com a estruturação tanto do Ministério do Turismo quanto da SETU, tinha-se implícito neste processo o trabalho dos diversos *stakeholders* para a definição, implementação e acompanhamento das políticas públicas do turismo no Paraná.

Complementarmente aos dados descritos, têm-se ainda os desafios encontrados pelos gestores públicos no processo de adoção de práticas de gestão profissionalizada nos processos de planejamento, coordenação, controle e avaliação. A eficiência e eficácia são demandadas pelo setor público sendo necessário identificar possíveis gargalos na gestão de órgãos públicos no que tange a complexidade da tomada de decisão estratégica, ou seja, compreender melhor o papel e expectativas dos diversos *stakeholders* sob a óptica do órgão gestor público.

Tendo como base o exposto acima, a presente pesquisa visa analisar como ocorreu o processo de institucionalização da participação dos *stakeholders* na definição das estratégias na SETU. Para tanto se formulou as seguintes questões de pesquisa: Quem são os *stakeholders*? Como ocorreu o processo de estruturação dos mesmos no Paraná? Qual o grau de participação dos *stakeholders* na definição de estratégias da SETU?

Para tanto o presente artigo está estruturado em Introdução, revisão de literatura sobre teoria dos *stakeholders* e teoria institucional, procedimentos metodológicos, apresentação e análise dos dados e finaliza com as considerações finais.

2. Fundamentando Teoria: dos *Stakeholders* e Institucional

Nesta seção é realizada a apresentação dos conceitos relacionados a teoria dos *stakeholders* e suas aplicações na administração pública bem como sobre o processo de institucionalização.

2.1 Teoria dos *Stakeholders*

Diversos estudiosos têm abordado ao longo dos anos temas e pesquisas relacionados à análise dos *stakeholders* tais como: Freeman (1984); Friedman e Miles (2006); Agranoff e MacGuirre (2003); Calori, Baden-Fuller e Hunt (2000), DeHart-Davis (2009), DeLeon e Varda (2009), Head (2008), Svernnson *et al* (2008), Mokgoro (2000), Warner (1997) e Roberts (1997), todos descritos a seguir.

Freeman (1984) mostra que a descrição dos tipos de *stakeholders*, pelo ponto de vista da firma, corresponde aos seguintes atores: proprietários, defensores dos consumidores, consumidores, competidores, mídia, empregados, grupos de interesses especiais, ambientalistas, fornecedores, governantes e as organizações comunitárias locais.

Conforme descrevem Friedman e Miles (2006) as definições de *stakeholder* geralmente esclarecem o conceito de *stakeholder* das seguintes formas: (a) Inicialmente, indicam o tipo de conexão entre organizações e *stakeholders*, que normalmente fica evidente por um verbo, como, por exemplo, o emprego do verbo *afetar* na definição de Freeman (1984), que pode ser classificado como amplo, enquanto outras definições também possuem verbos amplos e relativamente neutros como *impactar*, *influenciar*, *interagir*; (b) Entretanto, alguns verbos descrevem mais precisamente o tipo de relação, como *responsabilizar*, *apoiar*, *depende*, *dar significado*, *arriscar algo de valor ou investir*, (revelando os interesses).

Agranoff e McGuire (2003, p. 49) mostram que é importante a efetivação de uma conjunção entre o processo de planejamento estratégico de uma localidade com os *stakeholders* em nível da comunidade que não fazem formalmente parte da gestão pública da cidade. Para eles este processo desencadeia uma agenda de ações que envolvem a cidade à frente dos interesses daqueles que são colaboradores atuais e em potencial.

Merecem ainda ser mostradas as contribuições de Calori, Baden-Fuller e Hunt (2000, p. 785), que estudam o gerenciamento das mudanças na cadeia hoteleira Novotel, enfatizando os aspectos diversos atores, como necessidade dos clientes, novas competências e habilidades dos empregados e obtenção de apoio dos *stakeholders* externos para transformações em grande escala e os seus custos financeiros implícitos.

Para DeHart-Davis (2009) os eruditos da administração pública da década passada verteram a luz significativa das regras ou no tipo ineficaz do tapete vermelho. O autor toma uma aproximação diferente conceituando a teoria da Fita Verde (*Green Tape*) ou de regras eficazes. A teoria discute que a probabilidade da eficácia das regras depende da presença combinada (1) de exigências escritas, (2) de relacionamentos válidos entre os participantes, que (3) empregue o controle ótimo, (4) seja consistentemente aplicado, e isso tem (5) finalidades compreendidas pelos *stakeholders*. Um estudo de empregados da cidade fornece os dados para o desenvolvimento e o teste da teoria. A teoria resultante enfatiza a cooperação da proficiência técnica e dos *stakeholders* no projeto e na execução eficazes das regras.

DeLeon e Varda (2009) descrevem que a sustentação para a democratização da ciência política conduziu ao desenvolvimento de um número de estruturas e de teorias para realçar a aproximação normativa, multidisciplinar à análise da política. Entretanto, esta aproximação foi desafiada para que não produza os padrões empíricos e normativos objetivos implicados por suas aspirações científicas. Para os autores a análise da política participativa é uma opção metodológica a ser considerada, sendo que os mesmos apresentam uma proposta metodológica que expande a escala dos *stakeholders* envolvidos no planejamento e na execução da política de interesse público em uma modalidade discursiva ou deliberativa. Os autores propõem uma teoria de "*networks*" colaborador da política, que examina não somente

a composição dos *stakeholders* de um grupo ou das parcerias entre todas as partes interessadas mas, igualmente, a maneira que estas partes interessadas são encaixadas em vários graus de estrutura institucionalizada e as tendências discursiva da troca entre eles que isso conduz à iniciativa da política, a execução, a avaliação, e possivelmente a terminação. As redes colaboradoras da política são caracterizadas por propriedades discursivas, especificamente reciprocidade, representação, igualdade, tomada de decisão participativa, e liderança colaboradora. O estudo sugere que os resultados de tal pesquisa possam identificar assinaturas estruturais das redes colaboradoras da política que servem como “selos” da natureza comum de tais redes que, se promovido, podem informar e melhorar a tentativa das redes sociais de conseguir objetivos políticos.

Head (2008) sugere que a colaboração da rede seja provável variar de forma importante dependendo da natureza do desafio que estão sendo endereçados e da escala dos *stakeholders* envolvidos. As redes colaborativas são mais prováveis emergir nos ajustes da política onde as acomodações negociadas entre *stakeholders* são consideradas como necessárias, e assim onde as soluções técnicas não são praticáveis. Sob estas condições de objetivos e de processos negociados, com caminhos causais complexos, efetivamente torna-se mais problemático para determinar. As redes trazem à tona uma diversidade de opiniões de *stakeholders* e assim de perspectivas diversas sobre objetivos, processos, e resultados. Verifica-se que a administração de arranjos baseados no *network* é complexa porque os processos da política e da gerência do programa de mudança se tornaram mais complexos. A avaliação precisa de considerar a sustentabilidade dos processos, assim como a realização dos resultados desejados do serviço.

Svernnson *et al* (2008) destacam que o progresso na pesquisa da nova administração pública exige a comparação cuidadosa de aproximações de organizações diferentes às tarefas públicas, preferivelmente dentro de um único ajuste político e institucional. O trabalho dos autores apresenta um estudo de três aproximações aos serviços de re-emprego, desenvolvido recentemente nos Países Baixos. De acordo com a pesquisa parece que não há nenhuma dependência simples entre o desempenho e características instrumentais ou de organização. Mesmo no ajuste de um único Estado de Bem-Estar, as interações intrincadas existem entre o desempenho, os interesses dos *stakeholders*, e circunstâncias institucionais. Dada a importância destas interações, a pesquisa da nova administração pública beneficiar-se-ia deslocando o foco para longe do desempenho da organização para estrutura institucional.

Mokgoro (2000) sugere que há ausência de habilidades da análise de política e a prática sejam impedimentos principais à execução das políticas. Uma melhoria em habilidades da análise da política é essencial considerando que o governo deve melhorar seu desempenho. Análise de *stakeholders*, que esclarece um responsável pelas decisões das opções estratégicas, é uma outra área que recebe insuficientemente atenção no setor público na África do Sul. Os problemas da execução na província noroeste incluem a falta dos dados e da informação de confiança em cima de que para fazer decisões, que é por sua vez uma conseqüência de um sistema integrado de gestão. Um problema adicional relaciona-se ao fato de que um número de políticas foram iniciadas pelo governo nacional, aparentemente com pouca consideração às obrigações financeiras elevadas impostas às províncias.

Warner (1997) argumenta que a combinação institucional e a participação dos povos são fundamentais à perseguição da sustentabilidade. Um modelo generalizado da participação proposto baseou no consenso da construção e conflito de impedimento/de resolução entre todos os *stakeholders* que puderam ser influentes dentro, ou afetado de perto, o efeito do desenvolvimento principal em uma sociedade voltada para sustentabilidade. O modelo é fundado em cima de duas idéias: conseguir o consenso entre *stakeholders* negociando e colaborando para um acordo, e determinados *stakeholders* são polarizados frequentemente de uma capacidade para contribuir eficazmente a este processo. Sugere-se que as estruturas metodológicas sejam necessárias para ajudar ao processo de integrar a participação dentro das

iniciativas principais do desenvolvimento (projetos em grande escala, programas setoriais, planejamento estratégico da utilização da terra ou da gerência de recurso, e formulação da política regional e nacional). Baseado em uma pesquisa na Zâmbia, um exemplo de uma estrutura orientada ao consenso da participação é apresentado, projetado a guiar a preparação de planos de gestão estratégicos para áreas protegidas.

Roberts (1997) relata que dos diretores gerais são esperados esforçar-se para a eficiência e a eficácia da organização. Dependendo de sua ênfase na eficiência e na eficácia, produzem quatro aproximações básicas à gerência geral de setor público: a aproximação diretiva, a aproximação reativa, a aproximação generativa e a aproximação adaptável. Este estudo explorou a aproximação generativa, em particular seu uso da deliberação pública como uma maneira alternativa de estabelecer o sentido público do departamento da classe política. Dois estudos de caso ajudam a destilar os elementos básicos da deliberação pública. O primeiro caso documenta o uso da deliberação pública significativamente em reduzir um orçamento do distrito escolar. O segundo caso ilustra como deliberação pública ajudada na política educacional do estado. Embora seja arriscado e cara a deliberação pública nestes dois casos ilustra como abrir *policy-making* à participação dos *stakeholders*.

2.2 Teoria Neo-Institucional

Gomes (2004) relata que autores como Oliver (1991), Greening e Cinzento (1994), Monte e Jones (1992) e Rufe *et al* (2001) aplicaram aproximações a teoria dos *stakeholders* como uma ponte teórica para ligar as duas teorias e para categorizar as questões ambientais provavelmente para impactar a escolha de uma organização. O autor descreve que a justificativa principal é o fato de que uma organização, a fim sobreviver, necessita de controlar as variações em seu ambiente (técnico e institucional).

Assim, tem-se que na pesquisa organizacional teve seu foco alterado no final da década de 1960, com a inclusão da influência do ambiente na estrutura organizacional, mas o quadro explanatório e funcionalista foi mantido na maior parte dos trabalhos. No início da década de 1970, o paradigma da quantificação passou a sofrer crescentes críticas, em parte devido à ausência de descobertas empíricas acumulativas. Do final dos anos 70 até a década de 1990 a ênfase recaí na interdependência social e cultural das organizações e seus ambientes (SCOTT, 1992; SCOTT e MEYER, 1992).

Vieira *et al.* (1999) explanam que a década de 1970 foi testemunha da crise do paradigma estrutural-funcionalista e a conseqüente pluralidade suscitada nos estudos organizacionais. Várias discussões foram realizadas e as críticas recaíram no caráter fechado das proposições (à ausência de visão histórica e à natureza marginal dos aspectos políticos). A partir destas discussões, permitiu-se a aparição de novas correntes de investigação, onde cada uma dava prioridade a distintos elementos das organizações ou de seus contextos: o poder, a cultura, a estratégia, o contexto ecológico ou as instituições. Os autores complementam dizendo “que a perspectiva institucional abandona a concepção de um ambiente formado exclusivamente por recursos humanos, materiais e econômicos para destacar a presença de elementos culturais” (VIEIRA *et al.*, 1999, p. 6), sendo que as empresas passam agora a concorrer pela busca da legitimidade e aceitação ambiental.

A proliferação desses estudos, referentes a uma abordagem que viria a se chamar Teoria Neo-Institucional ou Novo Institucionalismo, se deu através da publicação, em 1977, do artigo *Institutionalized Organization* de Meyer e Rowan (1977). Nesse texto, os autores defendem a idéia de que o ambiente organizacional é um grande fator influenciador das estruturas das organizações. Assim sendo, o ambiente passa a ser uma importante variável analítica para o estudo das mesmas, e mais, passa a incorporar elementos simbólicos em sua definição. Antes da Teoria Neo-Institucional, as perspectivas de análise acabavam por considerar somente os elementos técnicos do ambiente.

Dentre seus vários enfoques, é nas Ciências Sociais, mais especificamente na perspectiva institucional da vertente sociológica, que a Teoria Neo-Institucional carrega diferenças significativas entre os conceitos de “instituição” e “processo de institucionalização” (VIEIRA *et al.*, 1999). Isso se deve, talvez, ao fato da Teoria Neo-Institucional ser considerada como relativamente recente e em pleno estágio de desenvolvimento, e consensos a respeito dos chamados processos de institucionalização ainda não existam.

Para Berger e Luckmann (2001), a institucionalização é elemento central para a perpetuação de grupos sociais. Schultz, citado por Tolbert e Zucker (1998, p. 204), argumenta que uma instituição é o resultado de um processo de institucionalização, sendo que esta é definida como “uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores”. Schultz ainda complementa que tipificação envolve o desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas, ou significados, que, ligados a estes comportamentos, tornam-se habituais (TOLBERT e ZUCKER, 1998).

Por esse prisma, a institucionalização envolve dois processos: a habitualização e a objetificação. Tais processos ocorrem sequencialmente e aparecem após uma inovação e antes da sedimentação, que caracteriza definitivamente uma instituição. A objetificação envolve estruturas com um *status* mais permanente do que na habitualização, maior consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações, com base neste consenso. A objetificação da estrutura é, em parte, consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores e dos esforços para aumentar a competitividade relativa (TOLBERT e ZUCKER, 1998).

De acordo com Meyer e Rowan (1977, p. 344), a estrutura formal de uma organização não é composta apenas de elementos da organização social, mas também da realidade social, que são manifestações do poder das regras institucionais, manifestadas como mitos. Dessa forma, novos e atuais domínios de uma atividade são codificados e institucionalizados: programas, profissões e técnicas e as organizações incorporam os pacotes de normas/códigos vigentes. Dessa visão institucional, deriva o conceito de legitimidade, ou seja, uma organização é considerada legítima se suas ações estão enquadradas no sistema vigente, no ambiente de normas, valores e crenças.

Outros conceitos importantes para se entender a Teoria Neo-Institucional são “isomorfismo” e “legitimidade das organizações”. DiMaggio e Powell (1983) descrevem que a Teoria Organizacional moderna busca explicar a variação entre as organizações em estrutura e comportamento, sendo que até algum tempo atrás, a causa da similitude das organizações, de certa forma, era negligenciada. Assim, os autores passaram a questionar a homogeneidade de formas e práticas organizacionais, uma vez que se observava que quando o campo organizacional tornava-se bem estabelecido, o mesmo tendia à homogeneização.

O isomorfismo institucional torna-se então uma ferramenta analítica para entender a política e a formalidade que impregnam a maior parte da vida organizacional. DiMaggio e Powell (1983), corroborando as idéias de outros autores como Aldrich, Carroll e Delacroix, complementam que “as organizações competem não somente pelos recursos e clientes, mas também pelo poder político e pela legitimidade institucional, pela adaptabilidade social bem como pela adaptabilidade econômica” (DIMAGGIO e POWELL, 1983, p.150). Ou seja, a legitimidade também deve ser considerada recurso principal da empresa. Os autores identificaram três mecanismos através dos quais a mudança isomórfica pode ocorrer: de maneira mimética, coercitiva ou normativa. Segundo os autores a literatura mostra ainda que para analisar se uma estrutura está ou não institucionalizada, vários pilares interpretativos têm sido utilizados, a saber: pilar regulador, pilar normativo e pilar cognitivo.

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

3. Procedimentos Metodológicos

Em relação ao delineamento da presente pesquisa, a mesma utiliza-se de métodos qualitativos com fins descritivos contando com uma etapa inicial 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). Para Richardson (1989), a pesquisa qualitativa possibilita estudar de forma adequada a natureza dos fenômenos sociais. Minayo (1996) complementa que através dos estudos qualitativos é possível uma melhor compreensão da complexidade dos fenômenos sociais e seus significados.

Para Godoy (1995), uma pesquisa é descritiva quando os dados coletados são apresentados através de transcrições de entrevistas e anotações de campo, nunca sendo expressos de forma quantitativa ou numérica. Triviños (1995) define um estudo descritivo como sendo aquele que o pesquisador pretende conhecer uma comunidade, seus traços característicos, seus valores, etc. Tais características se fazem presente na pesquisa considerando que a mesma visa compreender e descrever como ocorre a atuação dos *stakeholders* na perspectiva da SETU.

A pesquisa possui ainda caráter exploratório em função de se desejar um melhor conhecimento e delineamento dos atores atuantes na atividade do turismo à luz da metodologia de análise dos *stakeholders*.

Segundo Yin (2001), “em geral os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos” (YIN, 2001, p. 19). Tem-se que o objetivo da pesquisa é analisar como ocorre a atuação dos *stakeholders* bem como o pesquisador possui pouco controle do fenômeno.

A coleta de dados para a realização de um estudo de caso pode se basear em inúmeras fontes. A variedade de evidências, um banco de dados das evidências e o encadeamento das mesmas, aumentarão substancialmente a qualidade do estudo de caso (YIN, 2001), sendo possível estudar de maneira mais minuciosa o fenômeno desejado. No caso do presente estudo, as informações colhidas foram a partir de dados primários e secundários.

Sobre o método de pesquisa qualitativa, desenvolvendo a partir do encaminhamento de um estudo de caso, seguindo parâmetros preconizados por Yin (2001), ou seja, precisar sua pergunta de pesquisa, fazer um levantamento da literatura pertinente, elaborar uma fundamentação teórica a partir deste levantamento e preparar um plano detalhado de pesquisa. O caso escolhido para o estudo e aprofundamento nesta investigação, compreendeu a Secretaria de Estado do Turismo do Paraná – SETU por ser o órgão máximo do turismo na administração pública estadual. 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 está inserida.

Foram realizadas entrevistas com os principais dirigentes do órgão investigado, por meio de um roteiro de entrevistas semi-estruturado, focado, e composto de questões abertas (GASKELL, 2002). Neste procedimento, será introduzido o tópico e a partir daí a discussão será guiada por um conjunto de questões específicas. 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.

Os resultados obtidos a partir das entrevistas e da análise documental foram inicialmente verificados individualmente, por cada pergunta feita. Em seguida a análise foi agrupada no sentido de responder e atender a cada uma das perguntas de pesquisa formulada.

A organização pesquisada corresponde a Secretaria de Estado do Turismo do Paraná, órgão responsável pelas políticas e gestão do turismo estadual e o processo de entrevistas ocorreu entre junho de 2009 e março de 2010. Foram entrevistadas e consultadas seis pessoas da

secretaria a saber: Secretário de Estado do Turismo, Chefe de Gabinete da SETU, a Coordenadora de Planejamento e uma técnica da Coordenadoria de Assuntos Institucionais ambas SETU, o Presidente e um Diretor da Paraná Turismo. Todos têm curso superior bem como com experiências em turismo, formulação de políticas e gestão do turismo na esfera pública.

Quanto as características da organização investigada, foram analisadas as respostas provenientes das entrevistas e as verificações realizadas nos documentos fornecidos pela organização, como atas do Conselho Consultivo do Turismo e suas Câmaras Temáticas, planos pluri anuais dentre outros.

Para análise dos dados utilizou-se a Análise da Enunciação proposta por Minayo (1996) que atendeu às necessidades e as peculiaridades desta pesquisa. Neste caso, os vieses de interpretação diminuíram, na medida em que a análise dos dados foi feita em conjunção com outras percepções. A partir dessa metodologia proposta por Minayo (1996, p. 206-208), a seguir apresenta-se uma sinopse dos trabalhos de análise de conteúdo que foram desenvolvidos nesta pesquisa: 1. foram realizadas as transcrições das entrevistas; 2. foi observado que, para os propósitos deste trabalho, a qualidade do material colhido é mais relevante do que a sua quantidade e que cada fala é uma unidade básica; 3. foi realizada uma primeira leitura atenta e em profundidade de todas as falas transcritas, procurando contextualizar o que foi relatado pelo entrevistado; 4. foi realizada nova leitura do material; 5. foram apartadas as falas similares, juntando-as em blocos distintos, reservando espaços suficientes para futuras anotações; 6. buscou-se o significado explícito de cada uma das falas transcritas; 7. a análise foi encerrada quando os dados começaram a se repetir.

Tem-se então que 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.

4. Apresentação e Análise dos Dados

Neste item, expõem-se o desenvolvimento histórico da SETU, os *stakeholders* e sua participação, bem como o processo de institucionalização.

4.1 Desenvolvimento Histórico / Normativo da SETU e Seus Stakeholders

O setor do turismo no Paraná passou a ter espaço na política pública do Paraná desde a década de 1940 quando se iniciou o processo de formalização institucional do mesmo. Este processo pode ser definido em 5 fases divididas pelos marcos normativos conforme quadro a seguir:

FASE	PERÍODO
1. Departamento de Turismo e Divulgação	De 1943 a 1968
2. Empresa Paranatur	De 1969 a 1989
3. Fundação de Esporte e Turismo- Festur	De 1989 a 1995
4. Autarquia Paraná Turismo	De 1995 até o presente
5. Secretaria de Estado do Turismo - SETU	De 2003 até o presente

Quadro 1: Fases dos Marcos Normativo do Turismo Paranaense

Fonte: Autores

Com base nas fases apresentadas na tabela anterior, é apresentada a evolução dos marcos normativos do turismo no Estado do Paraná.

Inicialmente tem-se o Decreto-lei 28 de 28/01/1943 que cria do departamento Estadual de Imprensa e Propaganda – DEIP, diretamente subordinado ao interventor federal do Estado, Manoel Ribas, do qual também faz parte a Divisão de Divulgação, abrangendo as atividades de propaganda, publicidade e turismo. Tem-se ainda neste período o Decreto 1855 de 19/03/1943 que aprovou o Regulamento do Departamento Estadual de Imprensa e

Propaganda. O próximo registro normativo é a Lei 3365 de 18/10/1957 que criou o Departamento de Turismo e Divulgação do Estado – DTD e Conselho Estadual de Turismo, com autonomia administrativa, diretamente subordinada ao Governador do Estado, o Sr. Moyses Lupion que foi de 1956 a 1961. Durante este período inicial observa-se a criação formal do primeiro órgão colegiado do turismo no Paraná que foi o Conselho Estadual de Turismo, bem como o processo embrionário da exploração econômica do setor pelo Estado, via administração do hotel e restaurante do Parque Estadual de Vila Velha pelo DTD.

No período de 1966 a 1971, o Estado foi governado por Paulo da Cruz Pimentel, que expediu o decreto 1977 de 05/08/1966 transferindo a Divisão de Turismo e o Conselho Estadual de Turismo do DTD para o Gabinete da Secretaria de Estado dos Negócios de Viação e Obras Públicas – CVOP, alterando em consequência a lei 3365/57 e 4334/61 e o decreto 11243/63. Neste momento pode ser observado o início das transferências da Divisão de Turismo entre as Secretarias de Estado.

Um importante fato normativo ocorrido durante o governo Paulo Pimentel foi a Lei nº 5948 de 27 de maio de 1969 que criou o Conselho Paranaense de Turismo - CEPATUR e a Empresa Paranaense de Turismo – PARANATUR vinculados a Secretaria de Estado dos Negócios do Governo. Neste momento fica claro o posicionamento do Estado quanto a exploração econômica do setor turístico que seria feito pela Paranatur. Outros marcos relevantes do período foram a Lei 6092 de 28/04/1970 que autorizou o Poder Executivo a transferir para a Paranatur os imóveis: Hotel Cassino em Foz do Iguaçu, parte do imóvel denominado Lagoa Dourada e Vila Velha, Estância Hidromineral Santa Clara em Guarapuava e um imóvel situado na Capital, e o Decreto 20009 de 05/05/1970 que dispunha sobre a concessão de incentivos ao turismo e autorizava a Paranatur a exercer a fiscalização sobre pessoas, empresas ou organizações que desenvolvam atividades referentes ao turismo em suas diversas modalidades. Verifica-se neste período intensa movimentação do Estado para estruturar o arcabouço legal para exploração econômica dos ativos turísticos bem como para o controle / fiscalização da atividade no Paraná.

No período 1973 a 1975, governo Emilio H. Gomes, tem-se registrado como principal alteração normativa a leis 6463 de 27/09/1973 que acresceu de um parágrafo o artigo 9 da lei 5948/69 que criou a Paranatur, atribuindo à empresa a competência de pesquisar e lavar minérios em todo território nacional, como empresa de mineração. Durante o governo Emilio Gomes ocorre a manutenção da política de exploração econômica do Estado bem como há nova alteração de vinculação do turismo, agora na SEIC.

No governo Ney Aminthas de Barros Braga, 1979 a 1982, foi expedida a Lei 7389 de 12/11/1980 que considerou áreas e locais de interesse turístico as áreas e localidades específicas situadas nos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá, atribuindo a Paranatur a função de órgão consultivo da Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná – Famepar, na execução da lei. Aqui se mantém a política de fiscalização dos ativos turísticos pela Paranatur. Neste período observa-se o processo de criação do Conselho de Administração da Paranatur bem como diversos ajustes de ordem regimental do mesmo. Tem-se ainda duas novas vinculações da Paranatur, primeiramente à SECE e posteriormente a SEIC.

Entre 1987 e 1991, durante o governo Álvaro Fernandes Dias, importantes alterações nos aspectos normativos ocorreram. Tem-se a Lei nº 8986 de 22/05/1989 que extinguiu a Paranatur, passando as atividades de coordenação da exploração econômica dos recursos turísticos do Estado para o Secretário de Estado que atuava nesta área e transferiu suas atividades a Fundação de Esporte e Turismo, que assumiu o patrimônio, a receita e o pessoal da Paranatur, bem como os compromissos assumidos. Já o Decreto 5162 de 07/06/1989 instituiu o grupo de trabalho para promover a apuração do patrimônio e a extinção da Paranatur, que foi concluído na Assembléia n. 03 de 31/08/1989 onde se transferiu os direitos

e obrigações da Paranatur para a Fundação de Esporte e Turismo – Festur e protocolou-se na Junta Comercial do Paraná sob n. 173.932 em 11/09/1989 o seu arquivamento. Neste momento finda-se o período da Empresa Paranaense de Turismo – Paranatur, iniciando a fase da Fundação do Esporte e Turismo. Ainda durante o governo Álvaro Dias observa-se que uma série de ajustes tiveram que ser realizados em termos normativos, a saber: Lei nº 8986 de 22/05/1989 - alterou a denominação Fundação de Esportes do Paraná para Fundação de Esporte e Turismo – Festur, cabendo a ela absorver as atividades até então desenvolvidas pela Paranatu, e criou, no âmbito da Festur o cargo de Diretor e Ata de Assembléia 03 de 31/08/1989 - transferiu os direitos e obrigações da Paranatur para a Fundação de Esporte e Turismo – Festur. Após a tomada de decisão de extinguir a Paranatur conduziu-se apenas ajustes regimentais, porém não foi observado alterações nas atividades desenvolvidas.

Durante o governo Roberto Requião de Mello e Silva, entre 1991 e 1994, expediu-se o Decreto 1275 de 13/04/1992 que estabeleceu que todos os atos de natureza jurídica, bem como os títulos ou documentos que importem em compromissos financeiros para a Festur, seriam assinados pelo Secretário Especial de Esporte e Turismo e por um dos diretores da entidade. Aqui observa-se como principal alteração um processo de centralização das decisões já que a autonomia da Festur foi restringida.

De 1995 a 2002 o Paraná foi governado por Jaime Lerner que logo nos primeiros atos de seu governo expediu o Decreto 23 de 01/01/1995 nomeando o Secretário Especial do Esporte e Turismo e a ele vinculou a Festur, e a Lei 11066 de 01/02/1995 que alterou a denominação da Festur para Paraná Turismo, vinculando-a à Secretaria de Estado do Esporte e Turismo – SEET. Verifica-se que a alteração basicamente ocorreu na vinculação junto a SEET sendo que as atividades da mesma foram mantidas. Neste período basicamente ocorrem ajustes de ordem regimental e de vinculação institucional da autarquia, da SEID para a SEIT, adicionando outras entidades a SEIT (Centro de Convenções e Ecoparaná), bem como o processo de alinhamento do Paraná com políticas federais, no caso Programa Nacional de Municipalização do Turismo, promovido pelo Ministério do Esporte e Turismo.

Em seu último ato para o turismo enquanto governador Jaime Lerner expede a Lei nº 13.986 de 30/12/2002 que criou a Secretaria de Estado do Turismo - SETU e transformou a SEIT em SEIM – Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul.

Já no período de 2003 até o presente ano, o Paraná foi governado por Roberto Requião de Mello e Silva, que no início de seu segundo mandato expede o Decreto 274 de 31/01/2003 que vinculou a SETU a autarquia Paraná Turismo, o Centro de Convenções de Curitiba, o Serviço Autônomo Ecoparaná, bem como os Conselhos e a Unidade de Coordenação Prodetur Sul/PR. Tem-se ainda o Decreto 578 de 14/02/2003 que regulamentou as atribuições, estrutura e funcionamento da Paraná Turismo, e a Resolução 2 de 01/10/2003 estabelecendo as atribuições básicas dos Escritórios Regionais, subordinando-os tecnicamente à Coordenadoria de Planejamento da SETU.

De acordo com os dados expostos acima a evolução da representatividade das instituições nos órgãos públicos responsáveis pelo turismo no Paraná pode ser observada no quadro a seguir:

Fase	Órgão / Ano de Criação	Membros
1. Departamento de Turismo e Divulgação (DTD) - De 1943 a 1968	Conselho Estadual de Turismo (1957) Fonte: Lei 3365/57	Associação Comercial do PR; Sindicato do Comércio Hoteleiro e Similares; Sindicato dos Transportes Coletivos e Similares; Conselho de Defesa do Patrimônio Natural do Estado; Circulo de Estudos Bandeirantes; Museu Paranaense; Touring Clube do Brasil (Pr); Prefeitura Municipal de Curitiba; Agencias de Viagem e turismo do PR; Departamento de Cultura da Secretaria de Educação e Cultura; Diretor da DTD (Presidente)
2. Empresa Paranatur - De 1969 a 1989	Conselho Paranaense de Turismo – Cepatur (1969) Fonte: Lei 5948/69	Secretário de Estado dos Negócios do Governo (Presidente)*; Superintendente da Paranatur; Secretário de Estado dos Negócios do Transporte; Secretário de Estado dos Negócios de Educação e Cultura; 1 representante do comércio e comércio varejista do PR; 1 representante da Federação da indústria e agricultura; 1 representante das agencias de turismo do PR
3. Fundação de Esporte e Turismo-	Conselho de Administração da Festur	Secretário Especial do Esporte e Turismo (Presidente); Secretário de Estado da Educação; Diretor Presidente da Festur; Diretor de Adm e Finanças da Festur;

Festur - De 1989 a 1995	(1989) Fonte: 8986/89	Diretor de Esporte da Festur; Diretor de Turismo da Festur; 1 representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral; 1 representante dos funcionários da Festur.
4. Autarquia Paraná Turismo - De 1995 até o presente	Conselho de Administração da Pr Turismo (1995) Fonte: Lei 11066/95	Secretário de Estado do Esporte e Turismo (Presidente); Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral; 1 representante da Secretaria de Estado da Administração; 1 representante da Secretaria de Estado da Fazenda; Diretor Presidente da Paraná Turismo; Presidente da ABIH; Presidente da ABAV; Presidente da ABEOC; Presidente do Sindicato dos Guias de Turismo do PR; 1 representante dos funcionários da Paraná Turismo.
5. Secretaria de Estado do Turismo – SETU - De 2002 até o presente	Conselho Consultivo de Turismo do PR (2002) Fonte: Lei nº 13.986/02	ABAV/PR; ABBTUR/PR; ABCMI – PR; ABEOC/PR; ABETA; ABGTUR; ABIH/PR; ABLA; ABRACCEF; ABRAJET; ABRASEL; AMP; AMUTUR; Associação Comercial do Paraná; Associação de Hostels do Estado do Paraná; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Câmara Empresarial de Turismo do Paraná; Ecoparaná; EMATER; Federação de Convention & Visitors Bureaux do Estado do Paraná; FETHEPAR; Fórum de Coordenadores dos Cursos Superiores de Turismo do Paraná; Fórum Estadual dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo; IBQP; Instituto Municipal de Turismo de Curitiba; IPARDES; ISTS; Ministério do Turismo; Paraná Turismo; SEAB; SEBRAE/PR; Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul; Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu; SEDU; SEEC - Secretaria de Estado da Cultura; SEED - Secretaria de Estado da Educação; SEMA; SETP; SENAC/PR; SENAR; SEPL; SESC/PR; SETU; SINDEGTUR; SINDOTEL.

Quadro 2: Evolução da representatividade das instituições no turismo no Paraná

Fonte: Autores

Verifica-se que de 1943 a 1995 os *stakeholders* do órgão gestor do turismo no Paraná eram basicamente internos ao poder público. Tal fato se dá pelo foco de atuação das instituições / órgãos criados que visavam a atuação mercadológica, conforme explica um dos informantes da pesquisa:

“Antes na verdade eles atuavam como uma empresa... tinham hotéis, centros de turismo.. eles exploravam o turismo no Paraná... que eu particularmente não concordo... acho que o Estado tem que atuar mais na área estratégica e não como uma empresa...” Coordenadora de Planejamento

A partir de 1995 passou-se a ter um envolvimento dos setores da sociedade em órgão colegiados tanto na autarquia Paraná Turismo e posteriormente na SETU em 2003.

Dessa forma será analisada a configuração atual dos *stakeholder* para compreender a participação dos mesmos nas atividades da SETU.

4.2 Participação dos Stakeholders nas decisões da SETU

Desde a criação da SETU no final de 2002, a sua operacionalização, já em 2003, se deu de forma participativa. Para tanto os membros do Conselho Consultivo do Turismo são regularmente convocados, bimestralmente, para auxiliar na definição das atividades estratégicas da SETU, via reuniões ordinárias (seis ao ano) e extra-ordinárias quando necessário. A lista dos 44 membros / participantes do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná foi descrita na seção anterior.

Verifica-se uma evolução da participação destas instituições, onde no primeiro ano da criação da SETU tinha-se uma presença média de 17,67 membros, chegando em 2009 a 27 participantes. Apesar da evolução verifica-se um baixo envolvimento no processo de definição / desenvolvimento das atividades turísticas no Estado.

Ao se analisar a mesma lista utilizando-se como parâmetro uma nota de corte as instituições que tiveram presença em 60% das reuniões realizadas a lista de instituições seria a seguinte: ABAV/PR, ABBTUR/PR, ABEOC/PR, ABGTUR, ABIH/PR, ABRAJET, AMUTUR, Caixa Econômica Federal, Ecoparaná, FCCST PR, FESDMT, IMT de Curitiba, Itaipu Binacional, Paraná Turismo, SEBRAE/PR, SENAC/PR, SEPL, SESC/PR, SETU e SINDOTEL.

Com presença maior que 60% temos-se apenas 22 instituições que se fizeram presentes. Verifica-se uma pequena evolução da participação destas (22) instituições, onde no primeiro ano da criação da SETU tinha-se uma presença média de 68,76%, chegando em 2009 a 76,52%, maior percentual desde sua criação. Dentre estas instituições verifica-se um nível de envolvimento, a priori, elevado, considerando apenas a participação nas reuniões promovidas pelo Conselho Consultivo.

Procedeu-se ainda à análise das Câmaras Temáticas para verificar a participação de seus membros. É apresentada em relação a cada uma das mesmas a listagem de todos os seus integrantes e posteriormente é apresentada uma listagem com os membros que obtiveram participação superior a 60% (sessenta por cento) nas reuniões realizadas.

a) **Segmentação do Turismo** - teve suas atividades iniciadas em 2007, sendo que até 2009 foram realizadas 11 reuniões. Destas observa-se que em média compareceram as atividades da mesma 58,18% dos participantes, média esta mantida também nos anos de 2008 e 2009 (2007 ocorreram apenas 1 reunião). Ao se analisar a mesma lista utilizando-se como parâmetro uma nota de corte as instituições que tiveram presença em 60% tem-se que 64,28 % (9 de 14) das instituições podem ser consideradas com participação ativa junto a Câmara sendo que destas a média de participação chega a 76,74%.

b) **Regionalização do Turismo** - verifica-se que a mesma teve suas atividades iniciadas já em 2003 em conjunto com as atividades da SETU, sendo que até 2009 foram realizadas 37 reuniões. Destas verifica-se que em média compareceram as atividades da mesma 37,28% dos participantes, sendo que houve um ligeiro crescimento de 2003 até 2009. Seguindo o mesmo procedimento de analisar a mesma lista utilizando-se como parâmetro uma nota de corte as instituições que tiveram presença em 60% das reuniões realizadas observa-se que somente 28 % (7 de 25) das instituições podem ser consideradas com participação ativa junto a Câmara sendo que destas a média de participação chega a 76,46%.

c) **Qualificação do Produto** - em relação a Câmara Temática de Qualificação do Produto verifica-se que a mesma teve suas atividades iniciadas somente em 2008, sendo que até 2009 foram realizadas 10 reuniões. Destas verifica-se que em média compareceram as atividades da mesma 37,08% dos participantes, sendo que houve um ligeiro crescimento de 2008 (35,83) para 2009 (38,33%). Ao analisar a mesma lista utilizando-se como parâmetro uma nota de corte as instituições que tiveram presença em 60% das reuniões realizadas verifica-se que somente 33,33 % (8 de 24) das instituições podem ser consideradas com participação ativa junto a Câmara sendo que destas a média de participação chega a 72,5%.

d) **Financiamento e Investimento** - suas atividades iniciadas somente em 2004, sendo que até 2009 foram realizadas 15 reuniões. Analisando a mesma lista utilizando-se como parâmetro uma nota de corte as instituições que tiveram presença em pelo menos 60% das reuniões observa-se que somente 25 % (4 de 16) das instituições podem ser consideradas com participação ativa junto a Câmara sendo que destas a média de participação chega a 83,33%.

e) **Promoção e Comercialização do Produto Paraná** - a mesma teve suas atividades iniciadas em 2005, sendo que até 2009 foram realizadas 13 reuniões. Destas verifica-se que em média compareceram as atividades da mesma 42,32% dos participantes, sendo que neste período os anos de 2005 e 2006 tiveram participação média de 45% decrescendo em 2009 para 40% de participação. Ao analisar a mesma lista utilizando-se como parâmetro uma nota de corte as instituições que tiveram presença em pelo menos 60% das reuniões observa-se que somente 30 % (6 de 20) das instituições podem ser consideradas com participação ativa junto a Câmara sendo que destas a média de participação chega a 88,45% demonstrando a grande interação destes membros.

Verifica-se que ao realizar os cruzamentos entre as entidades que efetivamente participam das reuniões junto as Câmaras Temáticas tem-se grande concentração nos órgãos públicos do setor turístico como a SETU, Paraná Turismo, EcoParaná e Instituto Municipal do Turismo, todos participando em pelo menos 3 das 5 Câmaras Temáticas. Evidencia de certa forma que a participação geral dos *stakeholders* ainda necessita de maior envolvimento.

4.3 Analisando o Processo de Institucionalização dos Stakeholders

Conforme exposto acima se verifica que o processo de participação dos *stakeholders* junto a SETU tem clara influência do Ministério do Turismo, que, percebendo uma lacuna nos

Estados da Federação, sugere uma “nova estrutura” aos órgãos gestores do turismo estadual, conforme descreve um dos informantes da pesquisa:

“...em 2002, quando nós estávamos estruturando a secretaria tinha também a estruturação do Ministério do Turismo que estava acontecendo no mesmo tempo... assim foram feitas reuniões junto aos órgãos estaduais de turismo para que nós nos adequássemos a algumas diretrizes que estariam sendo implementadas pelo Ministério... uma delas é o processo de regionalização... acabou que as instancias estaduais foram se organizando conforme estas diretrizes, que no nosso caso houve um alinhamento de nossa estrutura organizacional... isso você pode encontrar mais informações no site do ministério .. lá tem o Plano Nacional do Turismo 2003 – 2007 que fala sobre estas diretrizes...” Coordenadora de Planejamento

Tem-se neste sentido que a hipótese de nível organizacional proposta por DiMaggio e Powell (1983, p.155) é válida para o presente estudo, já que, conforme descrevem os autores, “quanto mais ambíguas forem as metas de uma organização, maior será a probabilidade de ela se transformar, com base em modelos que ela perceba como sendo bem sucedidos”. Agranoff e MacGuirre (2003) destacam o quão importante é a integração dos *stakeholders* no processo de planejamento da estrutura pública que também é percebida no caso.

O processo de sugestão pelo Ministério do Turismo de uma estrutura organizacional na qual tivesse participação dos diversos *stakeholders* teve um caráter de isomorfismo coercitivo considerando que os órgãos estaduais deveriam alinhar-se com as novas diretrizes do Ministério.

“acontece assim, eles explicitam para gente como eles farão o aporte de recursos... ai de certa forma temos que nos estruturar... e é claro que isso auxilia...”
Coordenadora de Planejamento

Conforme descrevem Meyer e Rowan (1977), as organizações que incorporam elementos racionais já institucionalizados pela sociedade em suas estruturas formais, maximizam a sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidade de sobrevivência. DiMaggio e Powell (1983) complementam dizendo que as mudanças são também motivadas pela busca de legitimidade, não somente pela eficiência. Tolbert e Zucker (1988) e Berger e Luckmann (2001) destacam que a incorporação de mitos institucionalizados faz com que as organizações se tornem mais legítimas e aumentem sua capacidade de sobrevivência. Tais aspectos estão presentes no caso estudado

No que tange ao processo de institucionalização, observam-se alguns marcos, conforme classificação de Tolbert e Zucker (1998): habitualização, objetificação e sedimentação.

Na primeira fase, a habitualização – a geração de novos arranjos estruturais em resposta aos problemas, pode-se identificar que o setor turístico passa a ter a partir de 2002 sua importância ressaltada considerando que o mesmo ganha um Ministério junto ao Governo Federal. Tal fator cria em nível estadual expectativas em relação à disponibilização de recursos bem como definição de diretrizes para o setor. Ressalta-se que no presente caso, a estrutura que se havia no Estado em relação ao setor do turismo não contemplava a participação dos *stakeholders* nas decisões das políticas do setor, já que até a década de 1990 o Estado possuía ativos turísticos explorados comercialmente, ou seja, mais um concorrente.

Outra fase que fica clara é a objetificação, quando a estrutura já está em um estágio mais disseminado e permanente. Nessa etapa, ressalta-se que pode surgir a figura do *champion*, ou seja, protetor do projeto, que no presente caso não foi identificado. Nesta etapa, que pode ser considerada por volta do ano de 2003, tem-se que o setor produtivo (empresas e entidades setoriais) passa a ter maior participação nas definições das políticas públicas setoriais. Verifica-se que a estrutura sugerida pelo Mtur, que contemplava tal participação é implementada no Estado conforme as leis estaduais e as atividades são implementadas através do Conselho Consultivo do Turismo, órgão responsável pela definição de tais políticas. Esta etapa DeHart-Davis (2009) e DeLeon e Varda (2009) destacam como sendo essencial para

que conjuntamente com os relacionamentos válidos e formas de controle aplicadas sistematicamente, se obtenha a eficácia das entidades públicas.

Durante a fase de objetificação, fazendo uma alusão aos pilares regulador, normativo e cognitivo proposto por Scott (1995), observa-se que houve, em um primeiro momento, uma ênfase na fixação de leis e regulamentos (pilar regulador) por parte dos governos federal e estadual, porém a estrutura ainda não pode ser considerada objetificada já que muitos dos integrantes do Conselho ainda não tem participação regular no mesmo, ou seja, compreendem a importância de sua participação na definição das políticas setoriais (de 44 membros apenas 20 tem participação maior que 60% do total das reuniões) o que pode afetar o comprometimento do setor para com as políticas.

Desta forma pode-se destacar que a participação dos *stakeholders* junto às organizações é fundamental para a realização de seus objetivos estratégicos (Freeman, 1984), ou seja, a eficácia organizacional deve ser medida pela habilidade da organização de lidar com todos os agentes que tem vínculos com a mesma, considerando, conforme relata Calori, Baden-Fuller e Hunt (2000), possíveis

Assim, pode-se afirmar que a participação dos *stakeholders* junto a SETU está em uma fase importante para iniciar o processo de sedimentação, buscando sair da teorização e galgar para a apresentação de resultados positivos, que possam ser relacionados à estrutura que foi criada. A não observância desse importante componente, ou seja, do pilar cognitivo, poderá invalidar sua legitimidade. Portanto, o atual arranjo institucional encontra-se em uma fase crítica, cujo desfecho poderá confirmar a efetividade do atual modelo de relação entre a SETU e os seus *stakeholders* ou dar espaço a um novo padrão de relações institucionais.

5. Considerações Finais

A presente pesquisa analisou o processo de institucionalização da participação dos *stakeholders* na definição das estratégias na Secretaria de Estado do Turismo do Paraná - SETU. Para tanto se respondeu as seguintes questões de pesquisa: Quem são os *stakeholders* (grupos de interesses)? Como ocorreu o processo de estruturação dos mesmos no Paraná? Qual o grau de participação dos *stakeholders* na definição de estratégias da SETU?

Em relação a pergunta quem são os *stakeholders* (grupos de interesses), identificou-se que os *stakeholders* da SETU, conforme descrito por todos os entrevistados desta pesquisa, que são todas as instituições que se fazem presentes no Conselho Consultivo do Paraná, ou seja, 44 membros. A atual configuração passou anteriormente por quatro fases nas quais os *stakeholders* eram basicamente membros do próprio governo ou possuíam baixa representatividade junto ao órgão gestor do turismo.

Já no que tange a como ocorreu o processo de estruturação dos mesmos no Paraná, verifica-se que o processo foi induzido pelo Ministério do Turismo considerando que no momento de sua estruturação no governo federal convoca a todos os órgãos públicos estaduais responsáveis pelo turismo para se organizarem conforme diretrizes que seriam seguidas pelo Mtur. A estrutura sugerida foi implementada em termos normativos, via lei que regulamenta a operacionalização da SETU, porém sem que os *stakeholders* tivessem clareza / cultura de participar em órgãos colegiados no setor público.

Quanto ao grau de participação dos *stakeholders* na definição de estratégias da SETU, observa-se que com presença maior que 60% temos apenas 22 instituições que se fizeram presentes. Verifica-se uma pequena evolução da participação destas (20) instituições, onde no primeiro ano da criação da SETU tinha-se uma presença média de 77,11%, chegando em 2008 a 83%. Dentre estas instituições verifica-se um nível de envolvimento, a priori, elevado, considerando apenas a participação nas reuniões promovidas pelo Conselho Consultivo. Porém há necessidade que um maior número de instituições atuem de maneira mais efetiva junto ao Conselho.

Tem-se desta forma que o processo de institucionalização da participação dos *stakeholders* junto a SETU está em uma fase importante para iniciar a etapa de sedimentação, buscando sair da teorização e galgar para a apresentação de resultados positivos que possam ser relacionados à estrutura que foi criada. Os elementos para este processo estão estruturados adequadamente, aspectos normativos e capacidade técnica para implementar essa mudança de cultura das entidades, porém se faz necessário apresentar resultados positivos de maneira mais expressiva para que se tenha maior participação e comprometimento de seus membros. O momento crítico em que se encontra tal processo de institucionalização pode confirmar o atual modelo de relação com os *stakeholders* ou desencadear a busca por novas alternativas.

A título de sugestões para uma ampliação do debate sobre o assunto, novas investigações, poderiam contemplar dimensão política do fenômeno. Recorrendo ao neo-institucionalismo histórico, poderiam analisar como se configura a distribuição de poder entre o *stakeholders* e a capacidade dos mesmos de modelar o arranjo institucional, o processo de institucionalização e níveis de desempenho institucional legítimos.

Referências

- AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington: Georgetown University Press, 2003.
- BERGER, L. Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 20ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CALORI, Roland; BADEN-FULLER, Charles; HUNT, Brian. Managing change at Novotel: back to the future. *Longe Range Planning*, v. 33, p. 779-804, 2000. Disponível em: <<http://www.periódicos.capes.gov.br>> Acesso em: 1 out.2003.
- COSTA, B. K. ; VIEIRA, S. F. A. ; BOAVENTURA, J. M. G. ; CORADINI, C. ; ANEZ, M. E. M. . A Influência dos *Stakeholders* na Estratégia de Órgãos Públicos: o Caso da Diretoria de Turismo de Guarulhos/SP. In: IV Encontro de Estudos em Estratégia, 2009, Recife. IV Encontro de Estudos em Estratégia / 3Es, 2009.
- COSTA, B. K.; VIEIRA, S. F. A.; BOAVENTURA, J. M. G.; CORADINI, C.; ANEZ, M. E. M. . Interação dos *Stakeholders* em Organizações do Turismo: O Caso do Órgão Municipal de Turismo em Guarulhos/SP. In: XII SEMEAD Seminários em Administração, 2009, São Paulo. XII SEMEAD Seminários em Administração, 2009.
- DEHART-DAVIS, L. Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory* [S.I.], v. 19, n. 2, p. 361-384, Apr 2009b.
- DELEON, P.; VARDA, D. M. Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: Identifying Structural Tendencies. *Policy Studies Journal* [S.I.], v. 37, n. 1, p. 59-74, 2009.
- EISENHARDT, K. M. *Building theories from case study research*. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, 1989. p. 532-50.
- EMBRATUR. *Estatísticas básicas de turismo*. Brasília. 2007
- FREEMAN, R. E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Massachusetts: *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Sage. (1984)
- FRIEDMAN A. L., MILES S. Developing *stakeholder* theory. *JOURNAL OF MANAGEMENT STUDIES*. Volume: 39, Número: 1, P.: 1-21, Publicado: JAN 2002. Friedman e Miles (2006);
- FRIEDMAN M. T., MASON D.S. A *stakeholder* approach to understanding economic development decision making: Public subsidies for professional sport facilities. *ECONOMIC DEVELOPMENT QUARTERLY*. Vol: 18, N.: 3, P.: 236-254, Publicado: Ago, 2004.
- FRIEDMAN, Andrew L., MILES, Samantha. *Stakeholder: theory and Practice*. New York: Oxford University Press, 2006
- GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G.. *Pesquisa qualitativa com textos, imagem e som*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

- 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.
- HEAD, B. W. Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration* [S.I.], v. 67, n. 1, p. 1-11, Mar 2008.
- HERMANS, L. M., THISSEN W. A. H. Actor analysis methods and their use for public policy analysts. *EUROPEAN JOURNAL OF OPERATIONAL RESEARCH*. Volume: 196, Número: 2, P.: 808-818, Publicado: JUL 16 2009.
- MERRIAM, S. B. *Case Study Research in Education: a qualitative approach*. San Francisco : jossey-bass, 1988.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. v.83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MEYER, J.; SCOTT, W. R.; STRANG, D.. Centralization, fragmentation, and school district complexity. *Administrative Science Quarterly*. 32, 2, jun., 1987.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MOKGORO, J. Provincial experiences in managing national policies on the transformation of the public service. *Public Administration and Development*, v.20, n. 2, p. 141-153, May 2000.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.pr.gov.br/turismo/index.shtml>. Acesso em 10 de outubro de 2008.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.SETU.pr.gov.br>. Acesso em 29 de abril de 2009.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo, Atlas, 1998.
- ROBERTS, N. Public deliberation: An alternative approach to crafting policy and setting direction. *Public Administration Review* [S.I.], v. 57, n. 2, p. 124-132, Mar-Apr 1997.
- Scott, W. R. *Organizations: rational, natural and open systems*. 5. ed. London: Prentice Hall, 1992.
- SCOTT, W. Richard & MEYER, John W. The organization of societal sectors. In: MEYER, John W. & SCOTT, W. Richard. *Organizational environments: ritual and rationality*. London, Sage Publications, 1992.
- SVENNSON, J. *et al.* Reemployment services in the netherlands: A comparative study of bureaucratic, market, and network forms of organization. *Public Administration Review* [S.I.], v. 68, n. 3, p. 505-515, May-Jun 2008.
- TOLBERT, Pámela S.; ZUCKER, Lynne G. *A institucionalização da teoria institucional*. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R (org. edição original); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (org. edição brasileira). *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Capítulo 3. Volume 1. São Paulo: Atlas, 1998. p.196-226.
- VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D.; CARVALHO, C. A. P. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: XXIII ENANPAD – Encontro Anual da ANPAD, realizado em Foz do Iguaçu, 1999. *Anais...*Foz do Iguaçu, PR, 1999. 1 CD-ROM.
- WARNER, M. 'Consensus' participation: an example for protected areas planning. *Public Administration and Development* [S.I.], v. 17, n. 4, p. 413-432, Oct 1997.
- WTTC. *World Travel & Tourism Council*. Disponível: www.wttc.org Acesso: 20/04/2010.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre : Bookman, 2001.