



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

BRUNA RIBEIRO DA SILVA

**GERENCIAMENTO DE CRISES NO SETOR PÚBLICO E  
SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO:  
O caso do Ministério do Turismo**

Brasília – DF

2016

BRUNA RIBEIRO DA SILVA

**GERENCIAMENTO DE CRISES NO SETOR PÚBLICO E  
SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO:  
O caso do Ministério do Turismo**

Projeto apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Helena Araújo Costa

Brasília – DF

2016

Silva, Bruna Ribeiro.

GERENCIAMENTO DE CRISES NO SETOR PÚBLICO E SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO: O caso do Ministério do Turismo / Bruna Ribeiro da Silva. – Brasília, 2016.

81 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2016.

Orientador: Prof. Dra. Helena Araújo Costa, Departamento de Administração.

**BRUNA RIBEIRO DA SILVA**

**GERENCIAMENTO DE CRISES NO SETOR PÚBLICO E  
SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO:  
O caso do Ministério do Turismo**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do  
(a) aluno (a)

**Bruna Ribeiro da Silva**

Doutora, Helena de Araújo Costa  
Professor-Orientador

Doutor, João Paulo Tasso,  
Professor-Examinador

Doutor, Alexandre Maduro  
Professor-Examinador

Brasília, 16 de Fevereiro de 2016

Dedico este trabalho a todos os administradores públicos brasileiros que procuram dar o seu melhor, apesar das limitações da nossa Gestão Pública, e aos meus colegas de curso que, assim como eu, acreditam que a Administração Pública Brasileira pode ser eficaz e eficiente, que reconhecem que, antes de política, ela é uma ciência aplicada.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, que é a base de tudo, e a Vossa Mãe por terem me acompanhado, não só nesses últimos meses em que estive escrevendo este trabalho, mas desde o meu nascimento.

Agradeço à minha família, aos meus pais, Sr. Antonio e Sra. Maria, pelo incentivo, dedicação, carinho e compreensão durante toda a minha vida, assim como a presença marcada na minha vida acadêmica desde a pré-escola, o que foi fundamental para que eu tratasse com seriedade a formação que estou buscando hoje, pelos conselhos e orientações que me acompanham durante a minha graduação, por torcerem por esta conquista.

Agradeço a minha irmã, Ana Carolina, que também optou pelo curso de Administração na UnB, e ao meu namorado, Cristian, pela paciência e auxílio que concederam a mim durante a escrita deste trabalho, contribuições indispensáveis.

Agradeço a professora orientadora, Dra. Helena Costa, por ter aceitado o desafio de tratar de um tema pouco estudado no Brasil e pelo acompanhamento constante das pesquisas, obrigada.

*“Os que se encantam com a prática sem a ciência são como os timoneiros que entram no navio sem timão nem bússola, nunca tendo certeza do seu destino”.*

*(Leonardo da Vinci)*

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a crise ocorrida em 2011 no Ministério do Turismo e seu gerenciamento, bem como os impactos positivos e negativos dela decorrentes sobre a gestão. Para tanto, foi realizado um estudo de caso no MTur com análise da crise ocorrida no ano de 2011, cujo surgimento se deu com a Operação Voucher da Polícia Federal. Para atingir o objetivo geral proposto, procurou-se caracterizar a crise em estudo (relatando seus antecedentes e fases), descrever a forma como o órgão, na figura de seus gestores, técnicos e servidores, lidaram com a crise e verificar os impactos positivos e negativos dela sobre a gestão do órgão, dando enfoque nas cinco funções da administração: planejamento, organização, execução, controle e liderança, segundo Maximiano (2008). Metodologicamente, a pesquisa foi de abordagem qualitativa e contou com a realização de entrevistas com 7 servidores e funcionários que já se encontravam no Ministério na época da crise, ou que vivenciaram o pós-crise. Logo, foi aplicado um roteiro de entrevista semiestruturado junto com a técnica do *Snowball* durante a coleta de dados. Já a análise de dados foi realizada de acordo com a técnica de análise de conteúdo. Os resultados encontrados revelam que há pontos positivos e negativos que podem resultar das crises. No caso, entre os impactos positivos, além do aprendizado que o órgão obteve com a experiência da Operação Voucher, o MTur foi levado a aprimorar a sua gestão com a implantação de um planejamento sistematizado, criação de programas que garantem a transparência e controle dos processos no órgão, e melhorar a organização do mesmo com relação às demandas dos órgãos de controladoria externos, por exemplo. Por outro lado, evidencia-se uma queda na produtividade e uma instabilidade do clima organizacional como alguns dos pontos negativos sobre a gestão do Ministério. Ademais, o MTur não possuía e continua sem possuir um plano de contenção de crises, de acordo com a visão predominante entre os entrevistados.

**Palavras-chave:** Crise. Gestão. Setor Público. Administração Pública. MTur.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O Processo de Gerenciamento de Crises e Emergência. ....	25
Figura 2 – Organograma do Ministério do Turismo. ....	36

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos Específicos e suas Variáveis .....	40
Quadro 2 – Perfil dos Entrevistados .....	42
Quadro 3 – Os Impactos sobre as Funções Administrativas do MTur .....	63
Quadro 4 – Aprendizado para o MTur, Gestão do MTur e Gestão Pública Brasileira .....	67

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BBC – *British Broadcasting Corporation*
- BRC – Bem Receber Copa
- CCMD – *Canadian Centre for Management Development*
- CEO – *Chief Executive Officer*
- CGU – Controladoria-Geral da União
- DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
- DF – Distrito Federal
- Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- EUA – Estados Unidos da América
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FUNGETur – Fundo Geral de Turismo
- GC – Governança Corporativa
- GDF – Governo do Distrito Federal
- Ibrasi – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável
- LRO – Lei de Restrição Orçamentária
- MI – Ministério da Integração Nacional
- MTur – Ministério do Turismo
- NAP – Nova Administração Pública
- OE – Objetivo Específico
- OG – Objetivo Geral
- ONG – Organização Não Governamental
- PF – Polícia Federal

PRODETUR - Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo

PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

PUC-RS – Pontifícia Universidade Católica de Rio Grande do Sul

PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RAE – Revista de Administração de Empresas

RAP – Revista de Administração Pública

SIACOR – Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse

TCU – Tribunal de Contas da União

UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
1.1	Contextualização do Assunto .....	11
1.2	Formulação do problema .....	13
1.3	Objetivo Geral.....	13
1.4	Objetivos Específicos .....	13
1.5	Justificativa .....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1	A Relação entre as Crises e a Transição da Administração Pública Burocrática a Gerencial no Brasil.....	16
2.2	Crise: Conceito, Gerenciamento e Comunicação .....	20
2.3	Os impactos das Crises sobre a Gestão das Organizações.....	30
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	35
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa .....	35
3.2	Caracterização da organização .....	35
3.3	Conhecendo o caso: a Operação Voucher.....	35
3.4	Procedimentos de coleta e participantes do estudo .....	37
3.5	Análise de dados .....	38
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	42
4.1	Caracterização da crise do MTur: antecedentes, desdobramentos e suas fases.....	44
4.2	Gerenciando a crise no Mtur: atitudes dos gestores e setores, planos de contenção, pós-crise e clima organizacional.....	47
4.3	Impactos positivos e negativos da crise sobre a Administração do Mtur e aprendizado organizacional.....	55
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	68
6	REFERÊNCIAS.....	74
	APÊNDICES.....	79
	Apêndice A – Proposta de Roteiro da Entrevista .....	79
	ANEXOS .....	80
	Anexo 1 – As melhores Universidades Brasileiras .....	80
	Anexo 2 – Orçamento do Ministério do Turismo .....	81

# 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema o gerenciamento de crises no setor público, com especial atenção ao nível federal. A seguir, serão abordados a contextualização do tema, a formulação do problema, os objetivos geral e específicos e a justifica para a realização deste estudo.

## 1.1 Contextualização

A palavra crise vem do grego *krisis* que significa discriminação e *krinein* que significa decisão, indicando distinção, julgamento ou escolha em uma situação de conflito e de contradição inerente à ação humana (MENDES, 2005). Neste trabalho, crises são entendidas como um momento de tensão na vida de uma pessoa, grupo social ou na evolução de determinadas situações (MENDES, 2005), como algo maior do que um conjunto de problemas (OLIVEIRA, 2014), como um acontecimento capaz de produzir perturbações aos mais variados níveis de uma organização (CARVALHO, 2014). Assim, a pesquisa aqui apresentada aplica estes conceitos para o universo organizacional, em especial, para o contexto das organizações públicas federais, como o MTur.

As crises estão presentes nos principais acontecimentos da história mundial e mostram-se geralmente acompanhadas por consideráveis mudanças políticas. Para Fausto (1984), elas se nutrem de dados objetivos: problemas econômicos, declínio administrativo, desastres políticos etc. Já Forjaz (2000) ressalta a crise do Estado Nacional e seu início na década de 70, apontando a globalização como um fenômeno de peso sobre ela, visto que, em um aspecto geral, os países tornaram-se mais vulneráveis a abalos políticos e econômicos; e Bresser (1996) conclui que a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia contribuiu ainda mais para a formação deste quadro.

Em uma entrevista concedida em Washington, no dia 9 de setembro de 2015, o assessor especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, alegou que o Brasil vive a combinação "explosiva" de uma

crise fiscal e uma crise política, que tem como pano de fundo as investigações de corrupção (ESTADÃO, 2015). A exemplo dessas crises, podem ser citadas a ocasionada pela Operação Lava Jato do escândalo da Petrobrás (ESTADÃO, 2015), a crise no governo do GDF (CORREIO BRASILIENSE, 2015) e mais recentemente, o rompimento das barragens em Mariana – Minas Gerais, levantando a questão da credibilidade dos órgãos de fiscalização brasileiros (UOL NOTÍCIAS, 2015). Ao lado disso, a baixa qualidade na oferta de serviços públicos, a fragilidade no controle e transparência dos processos e os escândalos de corrupção na gestão pública dos últimos anos revelam a instabilidade da Administração Pública no Brasil (PEREIRA, 2014). A população tem deixado transparecer, através das manifestações populares que se intensificaram a partir do ano de 2013, o descontentamento com seus governantes (BBC, 2014). Percebe-se, portanto, que a noção de crise está fortemente presente no contexto nacional.

Dentro do universo acadêmico, Fischer (1993) revela, ao estudar sobre a formação do administrador no Brasil na década de 90, uma crescente intensidade de crises na América Latina, apontando para a necessidade do país em obter administradores aptos para o gerenciamento de crises a fim de se garantir a democracia em uma economia moderna. Segundo Souza (1998), as limitações conceituais e metodológicas que cercam a disciplina da Administração Pública não são um privilégio do Brasil. Ela ressalta o fortalecimento do debate norte-americano a cerca do tema e lembra que a Administração Pública só passou a ser vista como ciência no final do século XX, ainda assim como parte da Ciência Política, o que demonstra que ainda há muito o que evoluir sobre ela.

Diante do contexto que envolve o país, pode-se chegar à conclusão de que o momento atual é permeado por diversas crises, especialmente afeitas ao setor público, mostrando-se propício para a abordagem do tema em estudo: gestão de crises no setor público. Portanto, torna-se importante questionar a forma como encontra-se a gestão pública brasileira no que tange ao gerenciamento de crises, contribuindo para o aperfeiçoamento da mesma.

## **1.2 Formulação do problema**

Partindo do contexto colocado, a pergunta de pesquisa deste trabalho consiste em:

### **De que forma as crises influenciam a gestão no setor público?**

Esta pergunta será analisada empiricamente no contexto do Ministério do Turismo, considerando a crise relacionada à investigação realizada em 2011 pela Polícia Federal no órgão, a denominada de Operação Voucher.

## **1.3 Objetivo Geral**

Analisar a crise ocorrida em 2011 no Ministério do Turismo e seu gerenciamento, bem como os impactos positivos e negativos dela decorrentes sobre a gestão.

## **1.4 Objetivos Específicos**

A fim de alcançar o objetivo geral proposto, são traçados os três seguintes objetivos específicos:

a) Caracterizar a crise ocorrida no Ministério do Turismo em 2011 (antecedentes e fases);

b) Descrever a forma como o órgão, na figura de seus gestores, técnicos e servidores, gerenciaram a crise; e

c) Verificar os impactos positivos e negativos da crise sobre a gestão do órgão, dando enfoque às cinco funções da Administração: planejamento, organização, execução, controle e liderança, bem como sobre o aprendizado organizacional.

## 1.5 Justificativa

As crises têm sido cada vez mais mencionadas pelos diversos países do mundo, entre eles o Brasil. Presentes nos noticiários, elas já fazem parte da rotina do povo brasileiro. Um acompanhamento feito às publicações da Folha de São Paulo de meados de agosto a setembro de 2015, momento em que se desenhava este trabalho, comprova este fato. Devido à evidência do tema em questão, crises no setor público, o jornal publicou uma série especial intitulada Brasil em Crise, trazendo a palavra crise estampada na capa do seu primeiro caderno diário em 20 dos dias do período analisado, fora as outras notas que também abordaram o tema, elevando esse resultado para 26 dias dentro deste mesmo período.

Diante do atual cenário político brasileiro, do contexto de inflação no mercado nacional, dos escândalos de corrupção na Petrobrás, da problemática de governabilidade no nível federal, do quadro de restrição orçamentária para o qual caminha o país com uma suposta aprovação de uma LRO (Lei de Restrição Orçamentária), tem-se a necessidade de mais objetos de estudos que sejam capazes de compreender tais crises, como elas são gerenciadas e como elas impactam sobre a Administração Pública.

No entanto, contrário ao resultado encontrado nas publicações jornalísticas, uma pesquisa realizada em duas renomadas revistas brasileiras de Administração, a RAP (Revista de Administração Pública) e a RAE (Revista de Administração de Empresas), mostra que pouco se publica sobre um tema que tem se mostrado tão relevante para a sociedade. Nos últimos 10 anos, entre os anos de 2005 e 2015, apenas 10 artigos publicados pela RAP traziam a palavra crise em seu título. Enquanto que na RAE, esse número cai para apenas 1 artigo. Porém, nenhum deles tratava da gestão da crise em si como problema central, sendo ainda mais escassa a abordagem do tema no setor público.

A literatura internacional mostra-se à frente no que diz respeito à abordagem do tema proposto neste trabalho, trazendo a crescente preocupação das empresas norte-americanas com a resolução de crises, o que pode ter como uma de suas causas a instabilidade da economia. Além disso, as grandes catástrofes naturais

trazem à tona a necessidade de um plano de contingência para crises e emergências para países nos quais elas se fazem mais presentes, como os Estados Unidos no caso do Furacão Katrina, em 2005, e o Japão no caso do Tsunami, em 2011. Segundo Viana (2004), a emergência que foi criada pelos atos do terrorismo internacional contou como uma forte evidência para o crescimento dos estudos sobre contenção de crises nos EUA.

Uma pesquisa feita nas grades dos cursos de Administração em três universidades públicas do país, classificadas entre as 500 melhores do mundo (ver Anexo 1) do ano de 2015: a Universidade de São Paulo (143º posição), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (323º) e a Universidade de Brasília (491º posição) (BBC, 2015), constata a carência do tema na formação do administrador. Não foi encontrada nenhuma disciplina que remetesse à gestão de crises, assim como na gestão de crises no setor público. Fica assim evidenciada a escassez de produção acadêmica nacional acerca do tema proposto, bem como de formação para os futuros administradores no que diz respeito à gestão de crises.

Logo, este trabalho pode contribuir ao diminuir tais lacunas e promover um debate, ainda que inicial, sobre as crises no setor público, gerando pesquisas e reflexão que podem ser aproveitadas no âmbito da academia e da gestão pública ao analisar, com base no caso do Ministério do Turismo, as crises no setor público para uma melhor compreensão dos elementos que levam ao surgimento de uma crise, seus desdobramentos e como a Administração Pública federal responde a elas, revelando suas possíveis influências positivas ou negativas na gestão.

A estrutura deste trabalho está organizada em cinco partes. A primeira contém a introdução e justificava, trazendo o contexto atual a cerca do tema, a pergunta de pesquisa, os objetivos geral e específicos. A segunda traz o referencial teórico, constituído por 3 tópicos: (1) Crise: conceito, gestão e comunicação; (2) A relação entre as crises e a transição da Administração Pública Burocrática à Gerencial no Brasil; e (3) Os Impactos das crises sobre a gestão das organizações. A terceira parte apresenta a metodologia e o estudo de caso sobre o Ministério do Turismo. A quarta, por sua vez, aborda a apresentação e análise dos resultados e por fim, a quinta e última parte traz as considerações finais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Para facilitar o entendimento sobre gestão de crises no setor público e atingir o objetivo geral deste trabalho foi necessário construir uma linha de raciocínio abordando, na seguinte ordem, aspectos importantes que permeiam o tema: a transição da Administração Burocrática à Gerencial no Brasil; o conceito de crise, sua relação com a comunicação e com a gestão; e os impactos das crises sobre a gestão das organizações.

### **2.1 A Relação entre as Crises e a Transição da Administração Pública Burocrática à Gerencial no Brasil**

A Administração Pública tem sido tratada como um conjunto não especificado de temas que envolvem o campo do direito, da ciência política, da sociologia, da economia, podendo até agregar o campo da Administração (FADUL, SILVA e SANTANA, 2012). Segundo Sarai (2011), podem ser traçados dois caminhos para a sua definição: o primeiro traz a Administração como o conjunto de entes subordinados aos Poderes, presente, com maior força, no Executivo; e o segundo, que define a Administração Pública como o exercício do poder delegado pelo povo.

Para Andrews e Bariani (2011), muitas das características que ainda hoje permeiam a Administração Pública no país têm sua origem em fatores políticos e sociais que remontam aos tempos do Brasil Colônia, tendo sido reforçados e modificados durante os períodos do Império e da República Velha. Dentre essas características estão o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na Economia (MARTINS, 1997).

De acordo com Martins (1997), as estruturas oligárquicas de poder que tomaram o país após a independência como, por exemplo, a regra das relações senhoriais com relação à troca de favores com os clientes locais e os latifúndios impróprios, já apontavam indícios de uma estrutura falha de uma Administração Pública que estava por vir. Foi somente em 1930, com a onda de centralização e

tendências reformistas trazidas pela Revolução que marcou o fim da República Velha através do golpe que deu início ao Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), que a modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da Administração Pública tornaram-se questões importantes.

Em 1933, Vargas encarregou o embaixador Maurício Nabuco da tarefa de estudar a Administração Pública, o que levou ao surgimento de um novo órgão em 1936: o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), implantando neste mesmo ano a Administração Pública Burocrática, caracterizada, principalmente, pela rigidez dos procedimentos, compondo-se a partir dos seguintes princípios orientadores: a profissionalização, planos de carreira, a hierárquica, a impessoalidade e o formalismo, enfim, o poder racional legal (ROSA, 2007).

Embora propusesse medidas de reforma, principalmente no que tange a carreira do servidor público, a transparência inserida nos processos passou a ser não apenas um critério que cobrasse responsabilidade da Administração Pública frente ao Congresso, mas também uma forma de os partidos políticos ampliarem suas práticas clientelistas, como no caso das indicações a cargos públicos.

Essa prática reduziu drasticamente a qualidade da Administração Pública, o que levou o DASP a tornar-se um órgão ultrapassado de controle (e que viria a ser extinto em 1986 durante o Governo Sarney). A burocracia brasileira passou a sofrer com o excesso ou má distribuição de pessoal, absenteísmo, com a ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos por uma mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade (MARTINS, 1997).

Martins (1997) acrescenta que, mais tarde, o Estado desenvolvimentista do Governo Kubitschek (1955-1960) deixou clara essa deficiência na Administração. Apesar de ter uma equipe altamente competente e um plano ambicioso de erguer uma capital federal em cinco anos ao invés de 50, os serviços públicos a cargo da burocracia continuaram a apresentar um nível baixo de eficiência. A transição do governo federal do Rio de Janeiro para o meio do cerrado resultou na divisão dos órgãos públicos, na interrupção das comunicações dentro do serviço público, no alto investimento em burocracia e em um pacote de salários compensatórios para

estimular os servidores a mudarem-se para a nova capital. Assim, caminhou a Administração Pública em passos lentos até adentrar no período de crise.

Segundo Bresser, (1996), a crise do modelo burocrático da Administração Pública pode ser dividida em três momentos: começou durante o regime militar (1964-1985), como uma crise de legitimidade, devido à dificuldade em extinguir as práticas patrimonialistas e clientelistas enraizadas na Administração, além da estratégia oportunista de recrutar administradores através das empresas estatais ao invés da realização de concursos; agravando-se em 1985 com a redemocratização do país, com uma crise de adaptação a um novo regime; passando pelo ano de 1988 com a nova Constituição Federal, até o *impeachment* de Fernando Collor de Mello (1990-1992), com uma crise moral.

Em outro artigo seu, Bresser (1998) afirma que, embora este contexto já fosse bastante turbulento e permeado por crises, o país sofria também as consequências de uma crise de Estado que se instaurou em 1979, acompanhada pelo fenômeno da globalização, podendo também ser definida como: uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e como uma crise política. No Brasil, a percepção da natureza dessa crise se deu conforme o desenrolar da própria crise.

O autor ainda ressalta que no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), após um período crítico de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação, até atingir a estabilidade econômica com a adoção do Plano Real em 1994 (Governo Itamar Franco) e assim poder o país retomar o seu crescimento, reconheceu-se a necessidade de uma Administração mais compatível com as novas demandas do mercado, de uma mudança na forma de Administrar o Estado.

A partir do avanço da globalização, ao governo foi imposto facilitar o comércio, ampliando as chances para que a economia nacional se tornasse competitiva no mercado internacional, o que não seria viável sob a inflexibilidade e rigidez de um modelo burocrático de Administração Pública, sendo necessária a implantação do modelo gerencial, que, contrário ao burocrático, tem como principais características a rapidez, a eficiência, o atendimento rápido às demandas da sociedade e, principalmente, do mercado (ROSA, 2007).

Bresser (2001) lembra que o início da implantação do Modelo Gerencial na Administração Pública Brasileira não foi tão fácil. Como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado em 1995, no Governo FHC, ao afirmar que era possível obter uma Administração Pública mais moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo que tomava força na época, viu a necessidade de aproximar os mercados de trabalho público e privado, o que gerou uma reação negativa imediata dos trabalhadores civis, da imprensa e dos intelectuais, que passaram a ver a Reforma como uma medida ameaçadora. Contudo, com o passar do tempo, essa imagem negativa foi sendo revertida e a Reforma passou a ser considerada uma necessidade inicialmente pelos governadores estaduais, os prefeitos, os empresários, a imprensa, até conquistar a opinião pública. Mais tarde, passou a ser considerada crucial para os investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais (BRESSER, 2001).

Segundo o autor, essa Reforma viria para reduzir o Estado, limitando suas funções como produtor de bens e serviços e como regulador (em uma menor escala), mas implicando na ampliação das suas funções através do financiamento das organizações públicas não estatais, facilitando a realização de atividades que envolvessem os direitos humanos básicos ou externalidades, além de tornar o Estado competitivo com relação às indústrias locais frente ao mercado internacional. Logo, as primeiras medidas aplicadas através da Reforma foram o ajuste fiscal e a privatização.

Seabra (2001) complementa que esse conjunto de ideias trazido pela Administração Pública Gerencial, mais atualmente, formam o que tem sido chamada de a Nova Administração Pública (NAP), na qual passou a ser aplicada a teoria de sistemas, reconhecendo que organizações recebem estímulo do ambiente (*input*), passam por um processo de transformação e transferem para o ambiente o resultado desse processo. Além disso, o autor destaca que “nos discursos dos reformadores da NAP prevalece a acusação de que as organizações públicas tornaram-se fins nelas mesmas, não respondendo efetivamente às demandas da sociedade civil” (SEABRA, 2001, p. 23).

Carvalho e Tonet (1994), afirmam que a preocupação com a qualidade da Administração Pública está relacionada com a questão de cidadania, ressaltando

que a função da mesma é fornecer à sociedade os serviços e bens que ela necessita, pois somos nós quem mantêm a máquina pública funcionando através do pagamento de impostos, taxas e contribuições. Além disso, destacam que a sociedade tem abandonado a posição passiva frente ao governo e cobrado mais ativamente melhor eficiência e eficácia do serviço público prestado. As autoras complementam que a abordagem gerencial vinha para resolver problemas que desafiavam o governo como: excesso de controles do processo e inexistência de avaliações de resultados, sonegação, morosidade, insuficiência de serviços básicos prestados pelo governo, baixa qualidade em todos os serviços prestados, além daqueles decorrentes do despreparo dos gestores públicos.

Já Paes de Paula (2005) vai além e afirma que há dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa: o primeiro inspirado na vertente gerencial na década de 90 no Governo FHC, com as críticas ao patrimonialismo e ao autoritarismo do Estado brasileiro, e o segundo ainda em desenvolvimento, inspirado na vertente societal, o qual carrega um maior envolvimento dos movimentos sociais, dos partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e das organizações não governamentais. Segundo a autora, enquanto na vertente gerencial a ênfase recai principalmente sobre as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, na vertente societal a ênfase é dada à gestão sociopolítica, dando maior enfoque à participação social.

A compreensão destes antecedentes a cerca da Administração Pública é relevante para que se torne mais fácil o entendimento da Administração Pública atual no Brasil e dos problemas que a cercam. Assim, visto que foram expostas neste tópico algumas dificuldades na forma com a qual a Gestão Pública Brasileira se procedeu, é possível adentrar ao tema gerenciamento de crises, tornando viável a exploração dos seus conceitos e da influência da comunicação sobre o mesmo.

## **2.2 Crise: Conceito, Gerenciamento e Comunicação**

Apesar de não haver consenso sobre o conceito de crise, de acordo com a definição mais corrente, ela significa “fase grave, complicada, difícil, um momento de

tensão ou de impasse na vida de uma pessoa, de um grupo social, na evolução de determinadas situações” (MENDES, 2005, 766). Segundo Rosa (2003), há autores que entendem uma crise, com C maiúsculo, como aquele tipo de acontecimento que pode atingir uma organização como um todo; e outros que entendem crise como um acontecimento de graves proporções causado por falha humana.

Para Oliveira (2014), as crises são mais do que um conjunto de problemas. Já para Carvalho (2014), as crises são como um acontecimento abrupto, surpreendente, que produz perturbações aos mais variados níveis. Mendes (2005) distingue fenômeno de crise da crise em si, considerando que uma crise é um ente situacional e que um mesmo fenômeno que deu origem a ela pode gerar diferentes crises para os diferentes agentes envolvidos, consoantes às interpretações, associações, acusações e argumentações que sobre cada um recaem.

Dentro da literatura, foi possível apontar a existência de crises: financeiras (KRUGMAN, 2008) ou econômicas (BRESSER, 1996); políticas (MENDES, 2005); de legitimidade, moral (BRESSER, 1996); e de imagem (NASCIMENTO, 2007). No entanto, Rosa (2003) aponta a existência de pelo menos dez tipos de crises: de origem criminosa, de natureza econômica, de informação, desastres industriais, desastres naturais, falhas em equipamentos e construções, de natureza legal, de relações humanas, de risco de vida e regulatórias. Dentre os tipos de crise citados, observa-se, em meio ao mercado e as organizações, uma predominância das crises financeiras ou econômicas, políticas e de imagem. O que se sabe das crises financeiras é que elas são muito diversas em suas origens e nas suas consequências (KRUGMAN, 2008). Quanto à crise política, é importante ressaltar que “ela não se centra nos agentes envolvidos, mas na natureza da violação/transgressão ocorrida nos princípios fundacionais da esfera política” (MENDES, 2005). Sobre a crise de imagem, será tratada a seguir dentro da comunicação das crises, devido ao amplo estudo concedido a ela.

Este trabalho, no entanto, mantém seu foco sobre as crises de dois tipos: política, por voltar o seu estudo para a Administração Pública; e de legitimidade ou moral, por tomar como exemplo um caso oriundo de uma prática de corrupção no Ministério do Turismo.

Em meio às controvérsias do caráter das crises, observa-se que elas têm sido preocupação presente dentro das organizações, no campo da Administração. Segundo Siqueira (2009), no novo desenho do capitalismo, enfrentar crises passa a ser o principal objetivo das empresas. Por meio da mídia é possível observar que as crises tornam-se cada vez mais presentes nos setores público e privado, não apenas no Brasil, mas no mundo. Evidencia-se que as organizações estão sujeitas a lidar com os riscos constantemente. Muitas delas, já viveram momentos de crise, sejam elas de caráter econômico, políticos, ou até mesmo as crises administrativas e internas, que são as mais comuns (LOURENÇO e MARCHIORI, 2011).

Obrodizcz (2005) considera que risco, crise e segurança são temas que podem ser interligados. Para ele, as crises representam janelas originais de oportunidade, mas quando mal utilizadas são suscetíveis de resultar em desastre, ressaltando que o grau de incerteza destas consequências é que levam a situação a ser considerada como de risco. Ele define o risco como o perigo oculto nas práticas que realizamos. Ainda afirma que seria errado presumir que o risco e a segurança são uma preocupação moderna. Para concretização do seu argumento, ele relembra que as preocupações sobre a gestão de risco já eram discutidas entre muitos filósofos no início do Oriente, utilizando os chineses como exemplo ao citar o "I Ching" (Livro das Mutações), segundo o autor, uma das mais antigas ferramentas de tomada de decisão. Originalmente, o I Ching foi concebido cerca de 3000 anos atrás para ajudar antigos reis chineses com questões difíceis de estratégia.

Alguns autores internacionais variam no conceito das crises e abordam com maior robustez a gestão das mesmas. Gladu (2003), ao compor a mesa da Pesquisa-Ação do CCMD (*Canadian Centre for Management Development*), destaca a importância da distinção entre crise e emergência no serviço público, definindo a emergência como uma situação anormal que requer uma ação imediata para limitar os danos às pessoas, bens ou o ambiente. Já a crise é entendida como uma situação que, de alguma forma, desafia o sentido público de adequação, tradição, valores, segurança e a integridade do governo. Sendo assim, as crises podem ser oriundas de emergências mal resolvidas, se o governo não estiver no controle da situação. Por outro lado, as crises podem ser desencadeadas simplesmente por falhas aparentes nas políticas, regulamentos ou programas.

Quanto ao estudo da gestão de crises e de emergências o autor vai mais além ao destacar as características de cada uma, apesar de dar a elas a mesma definição: um processo integrado, de modo a operar antes, durante e depois do fato. Para Gladu (2003), uma gestão de emergência é caracterizada por:

- Concentração nas consequências do problema;
- A situação ou problema é amplo em escopo;
- Repercussão de forma mais complexa no público e instituições, o que pode levar ao surgimento de uma crise;
- Extensa mobilização e coordenação em matéria de gestão das operações e comunicações;
- Concentração em limitar danos físicos para indivíduos e danos à propriedade ou ambiente.

Já o gerenciamento de crises caracteriza-se por:

- Focar em questionamentos fundamentais de um problema (real ou percebido);
- Ter um problema de alcance muito extenso;
- Ter perda de confiança do público nas instituições;
- Extensa mobilização no que diz respeito à gestão de operações e comunicações;
- Se concentrar na restauração, confiança e na busca de um consenso.

Balser e Foxman (2005) apesar de não proporem uma definição formal da palavra crise, tratam como tal qualquer evento que possa, dentro de um curto período de tempo, prejudicar constituintes da sua instituição, assim como as suas instalações, suas finanças ou a sua reputação. Definem, por sua vez, a gestão de crises como a gestão e coordenação das respostas da instituição a um incidente que ameaça prejudicar, ou tem prejudicado, os funcionários da instituição, estruturas, capacidade de operar, objetos de valor e a reputação. Isso muitas vezes significa tomar decisões sobre o futuro da instituição sob grande carga de estresse e com a falta de peças-chave da informação.

Já Farazmand (2001) ressalta a escassez de conteúdo sobre gestão de crises em todo o mundo, apontando para a necessidade de uma maior abordagem sobre o

tema. Destaca a gestão de crises como uma função imprescindível e moderna da Administração Pública, bem como afirma que a prática da Administração de emergência está cada vez mais comum e que ambas exigem visão estratégica de longo prazo e pensamento criativo a serviço do bem comum, levando ao envolvimento de todos os pertencentes à comunidade.

Para o autor, a gerência bem sucedida da crise implica em:

- (1) Um sentido de urgência à questão;
- (2) Pensar de forma criativa e estrategicamente para resolver a crise;
- (3) Tomar ações ousadas, agindo com coragem e sinceridade;
- (4) Romper com a cultura organizacional de autoproteção, assumindo riscos e ações que possam produzir melhores soluções em que não haveria perdedores significativos; e
- (5) Uma manutenção de uma presença contínua na situação que muda rapidamente com o desenrolar dos eventos dramáticos.

Boin et al (2005) afirmam que as crises vêm em muitas formas: conflitos, acidentes provocados pelo homem, e desastres naturais que desestabilizam a ordem das sociedades, descrevendo-as como uma situação indesejável e inesperada, que marca uma fase de desordem no desenvolvimento normal de um sistema. Ademais, apontam como a noção de gestão de crises em sua obra uma abreviação para um conjunto extraordinário de desafios de governança inter-relacionados.

Ambos os autores da literatura internacional – André Gladu, Balser e Foxman, Farazmand e Boin et al – destacam a importância da liderança nas resoluções de crises e defendem a criação de uma equipe para a resolução da crise assim como a existência de um planejamento estratégico nas instituições, com fases distintas e claras, capaz de ser forte instrumento em momentos turbulentos, onde sua atuação não se restringe apenas ao momento de crise, mas tanto como o momento que a antecede e o momento pós-crise.

O planejamento estratégico é um processo fundamental para o bom desempenho de uma organização. Através dele é possível identificar recursos potenciais, reconhecer fraquezas e estabelecer um conjunto de medidas integradas

capazes de assegurar o sucesso dos resultados planejados (CHIAVENATO; SAPIRO, 2003).

Ainda sobre liderança, Gladu (2003) ressalta que as organizações devem imaginar o unimaginável, pensar fora da caixa, para estarem preparadas para atuar em vários cenários possíveis, descrevendo um bom gestor em crises e emergências como:

- Perceptivo;
- Intuitivo;
- Possuidor de domínio em diversos campos;
- Capaz de assumir responsabilidades adicionais;
- Capaz de pensar claramente;
- Decisivo; e
- Alguém que sabe manter a calma sob pressão.

O autor divide o quadro de gestão de crises e emergências em quatro fases: mitigação, preparação, resposta e recuperação. O quadro a seguir mostra como se dá a transição das fases mencionadas no decorrer de uma crise.

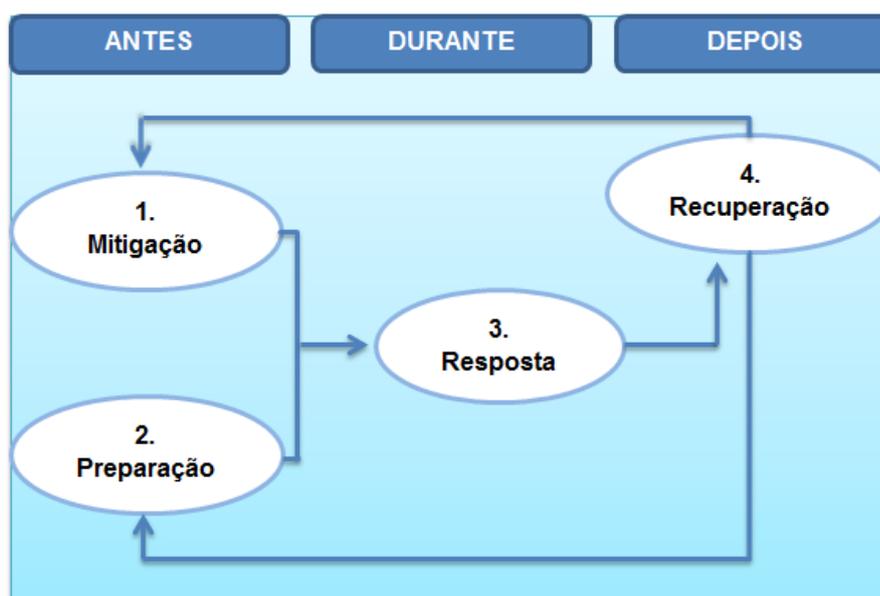


Figura 1 – O Processo de Gerenciamento de Crises e Emergências

Fonte: elaborado pela autora a partir de Gladu (2003)

Na primeira fase, mitigação, as medidas são tomadas para reduzir as consequências de uma crise ou emergência. Sendo assim, cabe a esta fase a condução de uma revisão, a avaliação de riscos, o estudo de um pior cenário, o estudo de situações anteriores, a organização para especialização e uma configuração contínua de sistemas de monitoramento.

Na segunda fase, preparação, tomam-se medidas para preparar-se para crise efetiva ou para uma resposta de emergência. Logo, busca-se desenvolver planos de operação e comunicação, formar uma equipe para resolução da crise, designar parceiros, criar sistemas e treinar e exercer os planos.

A terceira fase, voltada para respostas, deve fornecer as medidas tomadas para lidar com as consequências de uma crise ou uma emergência, ou seja, avaliar a situação, ativar o plano operacional e ativar o plano de comunicação.

Por fim, a quarta e última fase, a recuperação, é responsável por medidas tomadas no rescaldo de uma crise ou emergência, como declarar o fim da crise ou da emergência (voltar às operações normais), manter a comunicação com mídia e parceiros, dar apoio aos empregados e avaliar e tirar lições a partir da experiência.

Para Farazmand (2001), os princípios básicos da gestão de crises evoluíram ao longo das últimas duas décadas (1980 - 2000) e podem ser resumidos nos seguintes elementos-chave:

- (1) Preparação e antecipação, ou seja, planejar as crises antes que elas aconteçam.
- (2) Admissão, aceitando a responsabilidade em público o mais cedo possível para manter ou restaurar a credibilidade.
- (3) Ação, onde a opção de não decidir ou não agir é, de fato, uma decisão e uma ação.
- (4) Localização, pois o *Chief Executive Officer* (CEO) deve estar presente na empresa, acompanhando o desenrolar da crise e das medidas para a sua contenção, disposto a fornecer informações.

(5) Cooperação, pois todos devem estar cientes do problema e devem trabalhar juntos na sua solução, assim como na exposição do caso à mídia.

(6) Comunicação, mantendo informados não só o público externo, mas principalmente os funcionários da organização.

(7) Predição, destacando a importância para que seja pensado sobre o que fazer quando a crise passar.

Boin et al (2005) afirmam que os líderes que tomam esta responsabilidade seriamente devem se preocupar com todas as fases da crise: a fase de incubação, o início, e as consequências e que, na prática, as atividades da gestão de crises foram definidas por decisores políticos em conformidade com as seguintes etapas: prevenção, mitigação, tomada de decisões críticas, e um retorno à normalidade.

Já quanto ao planejamento, Balser e Foxman (2005) apontam dois elementos que afirmam ser fundamentais para gerir uma crise:

- Criar regras de reajuste para os seus funcionários e
- Criação de uma equipe de crise.

Segundo os autores, devem ser criadas regras de escalonamento para os funcionários, pois desta forma tornam-se mais fáceis a prevenção, detecção e o controle da crise. O gerente sênior deve conhecer bem seus funcionários e formar uma equipe preparada para gerenciar a crise, assim como estabelecer sucessores em caso da sua ausência. Também deve ser considerada a escolha do agir ou não agir por parte do indivíduo responsável. Para a prevenção de problemas quanto a esta parte, as organizações devem preparar seus funcionários e permitir um ambiente que facilite a comunicação.

Diferentes dos autores nacionais, que evidenciam a comunicação externa na resolução das crises, Balser e Foxman (2005) voltam a atenção para a comunicação interna, enfatizando a agilidade na resposta à crise. A gerência deve trabalhar para criar uma cultura na qual os funcionários podem se comunicar de forma direta com a Administração quanto a estes incidentes sem temer reação exagerada ou quaisquer consequências negativas para si. Além disso, os autores destacam a importância de haver somente um porta-voz destinado a fornecer as informações sobre a crise, para

evitar contradições que podem abalar ainda mais a imagem da organização, e este deve estar a par de todo o processo de contenção da mesma. Caso seja necessário mais que um, ambos devem estar em sintonia e coordenar cuidadosamente suas mensagens.

Embora a comunicação tenha um peso considerável no desenvolvimento de uma crise, não é o único fator que influencia diretamente a gestão da crise. Gladu (2003) levanta a importância de os gerentes estarem plenamente conscientes quanto a sua organização, suas obrigações e responsabilidades antes do surgimento de uma crise, como uma forma de prevenção ou de manter o controle em um momento turbulento, através da segurança e do conhecimento que tem sobre a sua empresa.

Trabalhar a gestão de crises é trabalhar a comunicação, isto é, “em todo o processo de gerenciamento de crise a comunicação deve ser efetiva e muito bem elaborada, pois uma falha, ou a falta de comunicação, pode comprometer todo sucesso da organização” (LOURENÇO E MARCHIORI, 2011, p. 07). “O gerenciamento de crises serve exatamente para planejar e monitorar o modo como a informação é levada ao público, tanto pela empresa como pela mídia; além de zelar pela imagem interna da organização” (NASCIMENTO, 2007, p. 18).

Lourenço e Marchiori (2001) levantam a questão de que um pequeno fato, se não for comunicado de maneira correta ou deixar de ser comunicado, pode gerar uma situação de caos. Nascimento (2007) afirma que o gerenciamento de crise deve ser entendido como uma ação de comunicação para prevenção, controle e acompanhamento de crises, sendo necessário o investimento em planejamento. Rosa (2003), assim como Nascimento (2007), ao tratar do gerenciamento de crises, afirma que o mesmo pertence ao campo da comunicação e vem sendo estudado há relativamente pouco tempo, desde meados da década de 1970, inicialmente nos Estados Unidos. Para esses autores, o gerenciamento de crises pertence ao campo da comunicação porque uma crise mal administrada, ao emergir na mídia, geralmente leva à predominância de uma crise de imagem. As crises de imagem – ou crises de reputação – constituem um tipo bem particular de crise, diferente de todas as outras que podem atingir líderes ou organizações, sendo potencialmente

mais devastadora do que as “crises comuns” por terem a capacidade de destruir a reputação e confiança de uma empresa (ROSA, 2003).

Diante da escassez de conteúdo disponibilizada pela academia acerca do tema gestão de crises, que se torna mais perceptível se restringirmos ao caso brasileiro e ainda mais precário se restringirmos ao seu setor público, é compreensível o despreparo das organizações ao se depararem com uma. Assim, o principal problema passa a não ser mais a crise em si, mas as atitudes que serão tomadas para solucioná-la e quem estará à frente dessas ações. Depender do talento individual de um executivo ou da instituição de um grupo num momento crítico é apenas um outro nome para improvisação. E o improvisado, a falta de planejamento, costuma ser a causa das grandes crises (ROSA, 2003).

Para assumir o controle da situação, a primeira medida a ser adotada é o entendimento de que algo está errado. É interessante observar como empresas trabalham informações negativas. Muitas vezes, a alternativa é desconversar, ou o velho e polêmico “nada a declarar” (NASCIMENTO, 2007). O reconhecimento da crise é de extrema importância porque só após ele é que se poderá agir; e pronunciar-se a respeito, explicando o fato e sendo verdadeiro a respeito do contexto de crise, pode ser uma forma de proteção, visto que hoje a mídia alimenta-se de escândalos e isso pode agravar a crise inicialmente estabelecida, tornando ainda mais difícil o controle sobre ela.

Compreende-se que as crises são conhecidas dessa forma justamente por abalar a estrutura de uma organização, principalmente pelo efeito surpresa que elas carregam; mas é possível preparar a organização, caso ela venha a passar por uma, e até mesmo prevê-las. Rosa (2003) ressalta a necessidade de um planejamento estratégico para a prevenção de crises ou para, pelo menos, suavizar seus danos, pois tempo de crise é tempo de reagir e não de planejar. A principal premissa da Administração de crises é a de que esse evento possui um certo padrão, o que torna a construção de um planejamento estratégico viável, elevando a importância de um gerenciamento de crises.

Nascimento (2007) cita três passos para a elaboração de um plano de crise: analisar os procedimentos da empresa, estabelecer metas e montar sua estratégia

de atuação. Porém, a Administração de uma crise não se equipara a uma receita de bolo, como se o fato de possuir planejamento estratégico para situações de crises excluísse supostas turbulências ou mudanças no plano. Mas o fato de ter um gerenciamento de crise protege a situação, visto que, melhor do que corrigir os erros é evita-los (ROSA, 2004).

Para o Brasil, seria muito vantajoso o domínio sobre esse campo, dados o seu histórico e o momento atual que ele vive. Deve-se reconhecer que uma economia emergente dificilmente terá pela frente um caminho livre de crises periódicas. Logo, diante de supostas crises anunciadas, é necessária a construção de uma base para que a organização esteja pronta para enfrentá-las a qualquer momento (VIANNA, 2004).

Assim, a discussão deste tópico evidencia que é importante que as organizações compreendam, de forma clara, o conceito de crise, assim como a sua relação com a comunicação, para que dessa forma possam ser tomadas as melhores medidas ao se depararem com uma. Este tópico trouxe a relevância da gestão de crise para as organizações, apresentando suas fases, a forma com a qual o órgão deve se proceder, principalmente na figura dos gestores, e o quão é necessário um planejamento estratégico que abranja a resolução de crises, como em um plano de contenção e na formação de equipes especializadas a cerca do assunto.

Para que seja possível avaliar os impactos das crises sobre a gestão das organizações, antes é preciso ter em mente como reage ou deve reagir a gestão, assim como àqueles que fazem parte do quadro de pessoal, de um órgão que vivencia uma crise.

## **2.3 Os Impactos das Crises sobre a Gestão das Organizações**

É importante que seja incluso na fase de recuperação de uma crise um processo de aprendizagem organizacional para avaliar as ações apreendidas durante a experiência (Gladu, 2003). Ele afirma que crises ou emergências podem

ter efeitos positivos ou negativos, tanto no processo organizacional como na imagem pública de uma organização. Além disso, o autor supõe que uma organização que já passou por uma experiência de crise tem maior aptidão para agir em qualquer cenário e possui maior confiança em si, acreditando que está pronta para superar todas as outras situações semelhantes, agindo com uma gestão de crises mais firme. Já uma organização que só obteve sucesso, pode enfrentar maior dificuldade em analisar o passado e tentar colocar um plano estratégico em ação.

Boin et al (2005) enxergam a crise como uma boa hora para limpar e começar de novo, rendendo a ela um caráter de descontinuidade. Assim, a maioria das pessoas não se surpreende ao se depararem com reformas radicais na organização. Também lembram que a gestão de crises, no entanto, exige flexibilidade, improvisação, redundância, e a quebra de regras. Sendo assim, vale ressaltar que a organização não ficará isenta das consequências por tomadas as devidas ações.

Estas consequências sobre a Administração serão abordadas neste trabalho tendo em vista as 5 funções básicas e interligadas da Administração, conforme Maximiano (2008, p. 12):

- Planejamento, ferramenta para administrar as relações com o futuro;
- Organização, processo de dispor os recursos em uma estrutura que facilite a realização dos objetivos;
- Liderança, processo de trabalhar com pessoas para possibilitar a realização de objetivos;
- Execução, que consiste em realizar atividades planejadas, através da aplicação de energia física e intelectual; e
- Controle, para assegurar a realização de objetivos, comparando as atividades realizadas com as atividades planejadas.

Pode-se esperar que os impactos positivos e negativos gerados pela crise na Administração da organização sejam refletidos nestas cinco funções. Por isso elas serão usadas como balizas para o levantamento dos impactos no estudo empírico aqui realizado.

Devido à escassez de produção acadêmica acerca do tema no Brasil, como já mencionado anteriormente, fato que justifica a relevância deste trabalho, para

identificar os impactos das crises na gestão das organizações foi necessário recorrer a casos de organizações que viveram momentos de crises. No entanto, observa-se que as crises surgem como uma forma de expor uma certa falha presente na gestão. Outro ponto importante remete-se ao fato de que, comumente, as consequências da crise são confundidas com a própria crise e isso leva a dificuldade de identificar o período no qual ela permanece ativa no órgão.

Peixoto, Amaral e Correia (2014) afirmam que a análise do risco e do custo de capital das firmas durante os períodos de crise permite esclarecer aspectos da governança corporativa (GC) que são menos evidentes durante situações econômicas normais. Carvalho (2014) ressalta a forma com a qual uma crise econômica coloca à prova a capacidade dos gestores em todas as vertentes da vida empresarial sendo, por isso, um momento de utilização de competências ligadas à resiliência. Sendo assim, a fim de diminuir os danos de uma crise e a imagem negativa que ela carrega, muitas organizações tem buscado vê-la como uma oportunidade para o próprio desenvolvimento.

Tomando por exemplo a tragédia que abalou a região serrana do Rio de Janeiro em 2011 quanto aos desmoronamentos devido às fortes chuvas, ao analisar o caso, Bush e Amorim (2011) destacam que, segundo o dirigente da ONG Contas Abertas, em 2010, o Ministério da Integração Nacional (MI) gastou 13 vezes mais em emergências do que em prevenção de desastres. Nesse mesmo sentido, um assessor do Ministério reconheceu que a estrutura da Defesa Civil no Brasil está viciada na “cultura da emergência”, e não na “cultura da prevenção”. No caso mencionado, as autoras relatam que, após os desastres, ao analisarem possibilidade de chuva, de imediato os prefeitos e órgãos responsáveis providenciaram o deslocamento de pessoas que estavam em área de risco, antecipando-se à crise. Durante o desenrolar da tragédia, ficaram perceptíveis aos envolvidos, as falhas de comunicação entre os principais atores no resgate às vítimas - Defesa Civil e Forças Armadas - o que levou o Governo Federal a anunciar investimentos. O Governo Federal anunciou a intenção de investir R\$ 600 milhões na estruturação da Defesa Civil nos municípios mais vulneráveis a catástrofes ambientais. O projeto previa a reestruturação de todo o sistema nacional de Defesa Civil, concedendo maior responsabilidade às Forças Armadas, e a construção de

cinco centros regionais militares especializados no socorro imediato de populações atingidas por desastres naturais.

Em análise a mesma tragédia, Gonçalves da Silva (2014) ressalta o despreparo dos órgãos públicos em lidar com demandas emergenciais apontando o descontrole emocional dos tomadores de decisão, a falta de um planejamento estratégico e de uma estrutura sólida para o desempenho das competências estabelecidas ao órgão, com equipes preparadas para entrar em ação e a inexperiência dos gestores com a pauta de assuntos que lhe é concedida. Para Nars, Ferreira e Fischer (2013), a liderança assume papel fundamental na gestão da organização em momentos de crise frente aos novos desafios para manutenção da moral da equipe e lembra que não é possível criar comprometimento na equipe quando todas as decisões são concentradas no topo da hierarquia. Sendo assim, é necessário “empoderar” as pessoas a fim de criar condições para sustentação do tripé formado pelo conhecimento, pela experiência e pela motivação, pois conservando a moral dos funcionários é possível manter a produtividade e o clima de otimismo.

As crises mal administradas podem causar sérios danos à reputação e à confiança de uma organização, criando um ambiente propício para crises de imagem (ROSA, 2003). O clima organizacional de uma empresa que passa por uma crise é prejudicado, principalmente quando a crise envolve questões éticas, como observado nos casos de corrupção.

Puente-Palácios (2002) explica que o clima organizacional surgiu a partir da percepção de aspectos organizacionais como tamanho, divisão hierárquica, centralidade, tipo de tecnologia e regras de controle do comportamento e completa que, apesar de o clima e a cultura organizacional fazerem parte do mesmo cenário, a organização, não são o mesmo fenômeno. Segundo a autora, a cultura da organização é um conjunto de normas, crenças, valores e mitos, mais ou menos estável, que define os padrões de comportamento esperados dos membros que a ela pertencem. Já o clima organizacional refere-se, por sua vez, às representações compartilhadas das percepções dos membros sobre o agir da organização, construídas com base na cultura e de estabilidade menor.

Balassiano, Tavares e Pimenta (2011) afirmam que como consequência da significativa transformação do modelo de gestão das organizações públicas ocorrida nos últimos 10 anos, o ambiente dessas organizações incorporou uma nova dinâmica de trabalho que pressupõe novas habilidades e competências dos indivíduos elevando os níveis de estresse no ambiente organizacional. Para os autores o fator emocional presente no ambiente de trabalho nas organizações públicas influencia o estresse ocupacional psicológico, e que pouco tem sido estudado sobre isso.

Portanto este tópico evidencia os supostos impactos na gestão de uma organização ocasionados pela ocorrência de uma crise, desde o aprendizado do órgão e o fortalecimento da sua estrutura, ao manter-se preparado para situações similares, até os prejuízos que podem ser notados sobre o clima organizacional.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Com o intuito de atingir os objetivos específicos, e assim o objetivo geral deste trabalho, foi necessária a utilização dos métodos mais adequados para uma pesquisa qualitativa. Além disso, o entendimento do caso em estudo – a crise ocasionada pela Operação Voucher no Ministério do Turismo – é fundamental. Logo, este capítulo foi estruturado na seguinte ordem: tipo e descrição geral da pesquisa, caracterização da organização: o MTur, conhecendo o caso: a Operação Voucher, procedimento de coleta e participantes do estudo e, por fim, a análise de dados.

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

A construção de uma linha de investigação acadêmica supõe, necessariamente, a definição de uma metodologia adequada à natureza do fenômeno (VIEIRA; ZOUAIN, 2005). Sendo assim, quanto à abordagem do presente estudo, a pesquisa é qualitativa, por não possuir a pretensão de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas, mas sim entender a natureza de um fenômeno social. É também classificada como exploratório-descritiva por envolver tanto a parte de levantamento do problema, buscando conhecê-lo e torná-lo explícito aos leitores, quanto à parte de descrever suas características, apontando seus impactos positivos e negativos sobre o objeto de estudo (RICHARDSON, 1999).

#### **3.2 Caracterização da organização: O Ministério do Turismo**

Segundo o portal do Ministério do Turismo, sua criação ocorreu através da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. A pasta objetiva fomentar a política nacional de desenvolvimento do turismo, a promoção e divulgação institucional do turismo nacional, no País e no exterior, o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas, o planejamento, coordenação, supervisão e

avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo, a gestão do Fundo Geral de Turismo (FUNGETur), e o desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015).

O Ministério do Turismo é assessorado pelo Conselho Nacional do Turismo, um órgão colegiado responsável pela formulação e aplicação da Política Nacional do Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivados. Além disso, desde janeiro de 2003, o Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur atua na promoção, no marketing e no apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015).

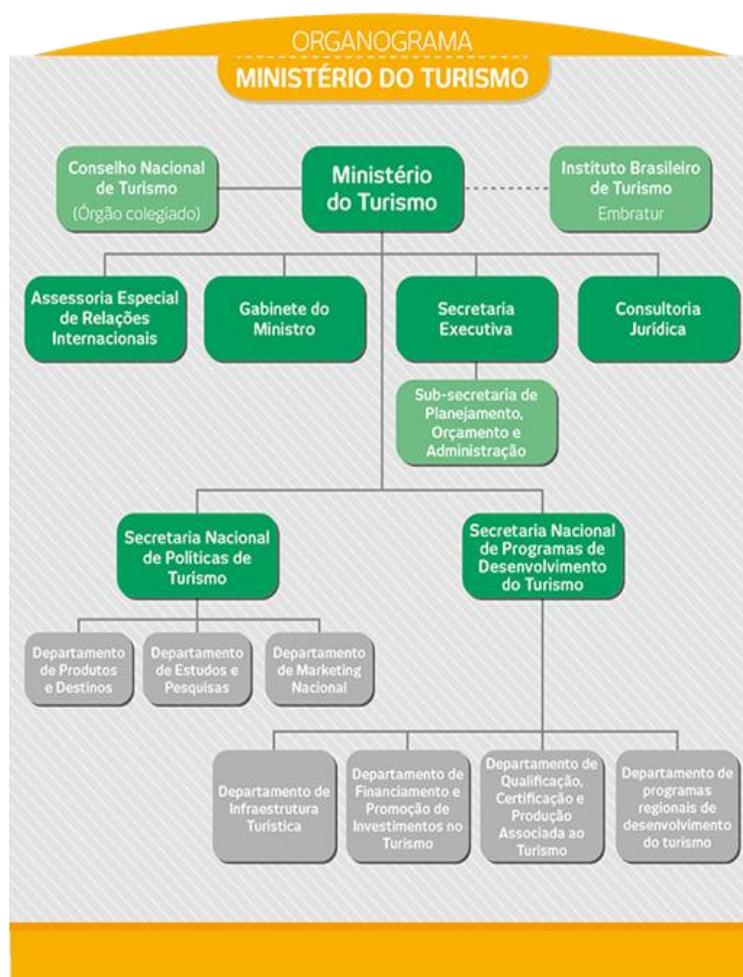


Figura 2 – Organograma do Ministério do Turismo

Fonte: Ministério do Turismo, 2015

Estão subordinados ao MTur a Assessoria Especial de relações Internacionais, o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva – e a ela a Subsecretaria de planejamento, orçamento e Administração – e a Consultoria Jurídica. Também constituem a sua estrutura a Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, com o papel de executar a política nacional para o setor, orientada pelas diretrizes do Conselho Nacional do Turismo; e a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, para subsidiar a formulação dos planos, programas e ações destinados ao fortalecimento do turismo nacional.

Conforme portal da transparência do Governo Federal, atualmente existem 322 servidores em exercício no Ministério do Turismo (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015). Quanto ao orçamento do MTur (ver Anexo 2), entre janeiro de 2003 e dezembro de 2014, é possível observar que o órgão mantém anualmente uma execução orçamentária próxima a 100% do limite disponibilizado desde a sua criação, onde o menor resultado encontra-se em 2010, ano que antecede a crise abordada deste trabalho (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016).

### **3.3 Conhecendo o caso: a Operação Voucher**

Na manhã do dia 09 de agosto de 2011, a Polícia Federal, em conjunto com o Tribunal de Contas da União e com o Ministério Público Federal, pôs em prática a Operação Voucher, que tinha como objetivo o de combater o desvio de recursos públicos destinados ao Ministério do Turismo por meio de emendas parlamentares ao Orçamento da União (POLÍCIA FEDERAL, 2011).

Tratava-se, segundo o inquérito, do contrato firmado pelo Ministério do Turismo com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável (Ibrasi), entidade de fachada que foi pivô do esquema investigado. O convênio, no valor total de R\$ 5 milhões, foi assinado para "Implantação de processos participativos para Fortalecimento da Cadeia Produtiva de Turismo do Estado do Amapá", mas nunca existiu de fato (ESTADÃO, 2011). O Ibrasi firmou três convênios no valor total de R\$17 milhões com o Ministério do Turismo desde 2009. A polícia calculava que mais de R\$10 milhões foram desviados (O GLOBO, 2011).

Este foi noticiado, naquele momento, como o maior percentual de desvio já apontado numa operação da PF (O GLOBO, 2011).

Durante todo o período de exposição do escândalo, a Justiça permitiu a divulgação das gravações telefônicas pela Polícia Federal, que comprovavam o repasse ilegal da verba ao Ibrasi, levando com que o caso repercutisse na mídia em âmbito nacional, dando origem a uma crise no governo, o que levou o Vice-Presidente Michel Temer a pronunciar-se sobre o caso, criticando a ação da polícia e questionando a veracidade das provas obtidas.

A Justiça expediu mandados de prisão de 38 pessoas, em Brasília, São Paulo, Macapá e Curitiba (G1, 2011). Dentre os envolvidos estavam: o Secretário Executivo do Ministério do Turismo, o empresário apontado como dono de uma das empresas subcontratadas pela ONG Ibrasi, o Secretário de Programas de Desenvolvimento do Turismo, uma deputada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Amapá, além de servidores do Ministério, políticos e empresários ligados à Ibrasi. Esta é a crise sobre a qual este trabalho tratará, do ponto de vista de seu gerenciamento e dos impactos que se desdobraram sobre a gestão do órgão, considerando os objetivos geral e específicos anteriormente expostos.

### **3.4 Procedimentos de coleta e participantes do estudo**

A coleta de dados contou com pesquisa bibliográfica e levantamento de dados primários para uma maior percepção das variáveis envolvidas.

A pesquisa bibliográfica implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, a fim de se obter variedade de argumentos e conceitos para o embasamento do tema discutido (LIMA; MIOTO, 2007). Quanto à pesquisa de campo, foi realizada com o intuito de garantir a veracidade e o aprofundamento do problema, contribuindo para o processo de análise de resultados e facilitando na obtenção da resposta à pergunta deste projeto.

Afinal, a interação face a face é um elemento fundamental na pesquisa em Ciências Sociais por proporcionar as melhores possibilidades de penetrar na mente,

vida e definição dos indivíduos. Logo, a entrevista se constitui em uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas (RICHARDSON, 1999), que busca a objetividade, ou seja, a tentativa de captação do real (HAGUETTE, 1992), mostrando-se um instrumento adequado para a proposta deste trabalho.

O roteiro da entrevista foi semiestruturado, uma das técnicas mais utilizadas em pesquisas sociais, na qual o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. Ou seja, o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal (BONI; QUARESMA, 2005). Essa técnica foi escolhida porque, embora seja importante possuir um direcionamento para facilitar a coleta de dados, é provável que durante a sua execução existam outras possibilidades de extrair ainda mais dados conforme resposta do entrevistado, levando a possibilidade de algumas alterações no roteiro, devido ao tema proposto.

O roteiro foi estruturado de forma a atender os três objetivos específicos propostos: (1) caracterizar a crise ocorrida no MTur em 2011, apontando seus antecedentes e fases, para melhor compreensão dos impactos ocorridos no órgão; (2) descrever a forma como o órgão, na figura de seus gestores, técnicos e servidores, gerenciaram a crise, a fim de identificar técnicas utilizadas em gerenciamento de crises, assim como as fases que constituem o gerenciamento; e (3) verificar os impactos negativos e positivos da crise sobre a gestão do órgão, dando enfoque às cinco funções da Administração, segundo Maximiano (2008): planejamento, organização, execução, controle e liderança, bem como sobre o aprendizado organizacional, para que fosse possível atingir o objetivo geral deste trabalho com maior facilidade: analisar a crise ocorrida em 2011 no Ministério do Turismo e seu gerenciamento, bem como os impactos positivos e negativos dela decorrentes sobre a gestão.

O roteiro de entrevista encontra-se no Apêndice A deste trabalho. A seguir, apresenta-se o Quadro 1, que demonstra as variáveis a serem analisadas em cada questão com relação ao objetivo específico a qual se refere.

Questões	Objetivos Específicos	Variáveis
1	1) Caracterizar a crise ocorrida no Ministério do Turismo em 2011 (antecedentes e fases).	Crise, Órgão e Operação Voucher.
2	2) Descrever a forma como o órgão, na figura de seus gestores, técnicos e servidores, gerenciaram a crise.	Crise e Atitudes do Ministério.
3		Crise, Plano de Contenção e Pós-Crise.
4		Crise e Setores (Departamentos).
5		Crise, Ambiente e Clima Organizacional.
6		Crise e Prejuízo para o Órgão.
7	3) Verificar os impactos positivos e negativos da crise sobre a gestão do órgão, dando enfoque às cinco funções da Administração: planejamento, organização, execução, controle e liderança, bem como sobre o aprendizado organizacional.	Crise, Impactos Positivos e Gestão (Planejar, Organizar, Controlar, Executar e Liderar).
8		Crise, Impactos Negativos e Gestão (Planejar, Organizar, Controlar, Executar e Liderar).
9		Crise e Gestão.

Quadro 1 – Objetivos Específicos e suas Variáveis

Fonte: elaborado pela autora

É compreensível que o tema abordado neste projeto gere certo desconforto dentro do órgão em estudo, o que poderia dificultar a obtenção de dados, caso haja recusa por parte dos indivíduos envolvidos no acontecimento ao falarem sobre ele. Portanto, para que seja possível conseguir um número considerável de entrevistados, foi utilizada a técnica do *Snowball*, também conhecido por técnica da Bola de Neve, que se conceitua em um método em cadeia, na qual o próximo indivíduo a ser entrevistado é aleatorizado de entre um número pré-estabelecido de nomeações fornecidas pelo entrevistado atuante (FERNANDES; CARVALHO, 2000).

A pesquisa de campo abordou os gestores, técnicos e servidores do Ministério do Turismo em Brasília – DF, que estavam em pleno exercício na época da Operação Voucher, em 2011, e que possuem hoje cargos de gestão ou assessoria no órgão e a Direção de Planejamento e Gestão Estratégica<sup>1</sup>. Importante lembrar que no decorrer da pesquisa, conforme indicação dos próprios participantes, indivíduos de fora do grupo especificado puderam entrar para a coleta de dados devido a sua suposta relevância para o objetivo fim deste estudo.

<sup>1</sup> Por mais que não estivesse presente na época da Operação Voucher no MTur, devido ao peso deste cargo sobre a gestão do órgão, por estar diretamente envolvido com o planejamento estratégico do MTur, foi importante incluí-lo na coleta de dados desta pesquisa.

Para início de pesquisa, pretendeu-se entrevistar o (a):

1. Assessor da Secretaria Executiva
2. Assessor Especial do Ministro
3. Coordenador Geral de Convênios
4. Diretor de Planejamento e Gestão Estratégica
5. Assessor de Imprensa
6. Consultor Jurídico, que em 2011 já se encontrava no Departamento Jurídico.

No entanto, as entrevistas foram realizadas com sete funcionários do MTur, entre eles servidores efetivos e terceirizados. Não foi possível realizá-la com todos os que estavam relacionados na lista inicial de participantes, nem com alguns dos indicados no período programado para a coleta de dados porque alguns funcionários encontravam-se em recesso de Natal ou Ano Novo, ou estavam em período de férias. Por meio da técnica do *Snowball*, foi possível obter mais quatro importantes cargos capazes de esclarecer o assunto discutido neste trabalho. Entretanto, pelos mesmos motivos mencionados anteriormente, ou outros de força maior, não foi possível manter contato com dois deles.

O Quadro 2 demonstra a lista final de participantes da coleta, o cargo que cada um assume atualmente e o que assumiam na época da Operação.

Perfil dos Participantes da Coleta de Dados			
Participantes	Cargo que Ocupava na época da Operação Voucher	Cargo que Ocupa Atualmente	Ano de Ingresso no Mtur
E1	Coodenação Geral de Suporte Técnico	Assessoria da Secretaria Executiva	2007
E2	Chefe de Gabinete da Secretária Nacional de Políticas de Turismo	Assessoria Especial do Ministro	2006
E3	Técnico de Nível Superior	Coordenação Geral de Convênios	2008
E4	Coordenação de Qualificação do PRODETUR	Coordenação Geral do Departamento de Certificação e Produção Associada ao Turismo	2005
E5	*	Direção de Planejamento e Gestão Estratégica	2012
E6	Assessoria de Imprensa	Assessoria de Imprensa	2010
E7	Coordenação Geral de Produção Associada ao Turismo	Coordenação Geral de Mapeamento e Gestão Territorial	2008

2

## Quadro 2 – Perfil dos Entrevistados

Fonte: elaborado pela autora

### 3.5 Análise de dados

Para a análise dos resultados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, visto que ela admite tanto abordagens quantitativas quanto qualitativas (VERGARA, 2010), favorecendo na utilização de diferentes técnicas para tratamento do material coletado (VIEIRA; ZOUAIN, 2005).

A análise de dados foi realizada em três fases descritas a seguir:

1. Transcrição das entrevistas;
2. Leitura das transcrições para identificação das partes mais relevantes para o trabalho em relação as categorias delimitadas conceitualmente; e
3. Construção de um conjunto de planilhas para compilação, análise e interpretação dos dados, com uso do Excel: a primeira planilha continha o perfil dos

<sup>2</sup> O Mtur passou por uma reestruturação organizacional no período em que os dados estavam sendo coletados. Logo, alguns cargos foram alterados.

entrevistados, a segunda, as variáveis envolvidas nas questões e relacionadas com os objetivos específicos, a terceira compila as conclusões individuais a respeito da resposta de cada entrevistado, a quarta contém os trechos mais importantes, com exemplos de falas a serem utilizadas na discussão dos resultados, e por fim, a quinta planilha que reúne todas as informações para facilitar a análise rigorosa dos dados qualitativos apurados nas entrevistas.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Para melhor compreensão deste capítulo, foi necessário dividi-lo em três blocos de acordo com os objetivos específicos e as variáveis analisadas em cada um deles.

### **4.1 Caracterização da crise do MTur: antecedentes, desdobramentos e suas fases**

Para responder ao primeiro objetivo específico, foi perguntando aos participantes se a Operação Voucher poderia ser considerada uma crise na história do MTur e como se deu o seu surgimento, o seu desdobramento e o que representou para o Órgão, a fim de esclarecer os antecedentes da crise e entender as fases da mesma no Ministério do Turismo.

Todos os entrevistados consideraram a Operação Voucher uma crise na história do MTur. Na compreensão deles, antes de passar por essa experiência, o Ministério do Turismo mantinha uma flexibilidade muito grande na execução dos seus serviços. Ficou evidente que a Operação trouxe à tona as fragilidades do Ministério, principalmente com relação ao controle dos processos. Os servidores não demonstravam ter o conhecimento necessário para exercer o serviço público, não se tinha o costume de seguir a legislação, as formalidades e restrições que lhes competiam. Em algumas ocasiões, as questões chegavam a ser resolvidas por telefone, revelando a falta de preocupação com as formalidades que cabem ao ambiente de trabalho. Muitos justificaram esse despreparo com o fato de o Ministério ser um órgão novo (criado em 2003).

"Eu acredito que até a operação Voucher, o Ministério do Turismo trabalhava com uma flexibilidade muito grande... E acho que não só o Ministério do Turismo, todo o poder executivo (não só o Federal, mas Estadual e Municipal) trabalhava com uma visão da gestão pública de recursos. Depois da operação Voucher, digamos que assim... Antes a corda era muito frouxa, foi esticando, esticando e esticando e depois, eu acredito que ela foi

corrompendo em relação a isso aí... O rompimento foi a operação Voucher". [E5]

Predominou na visão dos entrevistados que a crise mostrou também que o órgão não tinha uma comunicação interna eficiente, capaz de anunciar supostos problemas ou esclarecê-los. Foi relatado que os servidores e funcionários do MTur souberam da crise como qualquer outro cidadão de fora do Ministério: através da imprensa, pela internet, jornais e noticiários. Muitos foram pegos ainda mais de surpresa e só tomaram conhecimento do caso ao chegar ao Ministério, ao se deparar com a Polícia Federal realizando as devidas prisões e procurando documentos que comprovassem à Justiça a ilegalidade da qual o órgão estava sendo acusado.

"Eu cheguei aqui no Ministério, por exemplo, a Polícia Federal tava (sic) aqui na frente e tava (sic) passando já na televisão que estavam sendo feitas as prisões domiciliares". [E2]

A crise foi deflagrada com a Operação Voucher da Polícia Federal, que investigava os casos de corrupção no Ministério do Turismo. Na época, o MTur estava com a responsabilidade de capacitar 300 mil pessoas para a Copa do Mundo de 2014 através do programa Bem Receber Copa - BRC. Para isso, viu-se a necessidade de realizar parcerias para atingir a meta proposta, mas foram constatadas fraudes na maioria desses convênios, visto que as contratações foram feitas de forma irregular. O problema se deu, inicialmente, em um convênio do Estado do Amapá. Além disso, a maioria dessas entidades não tinha a capacidade de prestar um serviço a nível nacional, terceirizando os serviços que o MTur havia delegado a elas, tornando o cenário ainda mais crítico com o repasse irregular de recursos.

"A gente não tinha nem é... os normativos adequados do ponto de vista do Ministério do Turismo pra (sic) proteger a integridade da gestão pública, e por outro lado também a gente não tinha, do ponto de vista da capacitação dos atores, da... do tratamento adequado, da... da... da forma de selecionar os convenientes de forma adequada pra (sic) que isso pudesse minimizar o embargo". [E3]

"Era como se a gente repassasse o recurso para ela e ela pegasse esse recurso e repassasse para terceiros para fazer todo convênio... E isso não poderia ter acontecido". [E4]

Fica claro na visão dos entrevistados que, assim como o Ministério demonstrava inexperiência na realização desses convênios, a maioria dessas

entidades também os realizava pela primeira vez. Como relatado por eles, as pessoas de dentro do MTur se depararam com colegas de trabalho saindo de suas salas algemados, assim como Diretores, Coordenadores, entre outros gestores do alto escalão. Entre as prisões realizadas estavam a do Secretário Executivo do Ministério, o Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, uma Diretora, alguns coordenadores-gerais e alguns servidores sem cargos de maior expressão.

Muitos desses servidores não sabiam o motivo pelo qual estavam sendo presos, levando os outros servidores e funcionários da casa a paralisarem imediatamente os seus serviços por medo de assinar algo que fosse capaz de comprometê-los. No Departamento que deu surgimento à crise, o Departamento de Qualificação, com a prisão da Diretora, alguns Coordenadores e servidores, houve a substituição da equipe, paralisando todo o trabalho do setor.

"Então assim, no primeiro ponto é que se viu que todos os nossos processos ali estavam muito frágeis, é... existem as leis as Leis do Direito Administrativo, existem as regras pra (sic)... pra (sic) liberação de convênio, existe (sic) os trâmites legais, e muitas vezes eles não foram cumpridos e muitas vezes por despreparo do servidor, por despreparo do gestor também, porque muitas vezes eu, no meu ponto de vista, não foi por má fé". [E2]

"Então foi um momento de pânico, né (sic)? Porque não se sabia (sic) os porquês...". [E2]

"A operação Voucher em si gerou um problema muito grande porque muitas pessoas do Ministério, servidores acabaram sendo afastados dos seus cargos, muito acabaram sendo presos; depois saíram e tiveram que comprovar que não tinham nenhum envolvimento... Então, tudo isso gerou uma insegurança muito grande para os servidores ficarem (...)" [E4]

"Depois da Operação Voucher a gente teve uma série de casos de servidores que se recusavam a fazer o trabalho para o qual estava contratado". [E6]

Diante do cenário formado pela crise resultante da Operação Voucher no Ministério do Turismo e como mencionado por alguns autores – Gladu (2003), Balser e Foxman (2005), Farazmand (2001) e Boin et al (2005) – é válido lembrar a importância de uma liderança capaz de manter a organização sob controle em momentos como este, de um planejamento estratégico capaz de orientar as instituições no momento que antecede a crise e o pós-crise, assim como a criação de uma equipe voltada para a resolução das mesmas, com o conhecimento

necessário para agir da forma mais eficaz e eficiente frente às crises na organização.

Portanto, é possível compreender o porquê de a Operação Voucher ter sido para o MTur uma crise de proporções tão grandes, como percebido através das respostas dos entrevistados. O MTur, além das irregularidades administrativas presentes em todo o processo do serviço prestado, demonstrou que a liderança não exerceu um bom diálogo com os servidores e funcionários, dando abertura para atitudes improvisadas como a paralisação do trabalho, não possuía uma equipe para crise, com pessoas dotadas de tal conhecimento, tendo que ser formada uma às pressas com a deflagração da crise no Ministério, e também não possuía um planejamento estratégico, com fases claras e distintas, que orientasse a organização para as melhores ações a serem tomadas no momento.

## **4.2 Gerenciando a crise no Mtur: atitudes dos gestores e setores, planos de contenção, pós-crise e clima organizacional**

Para responder o segundo objetivo específico, foram analisadas as variáveis: crise, atitudes do Ministério, plano de contenção e pós-crise, atitudes dos setores (departamentos) mais afetados e ambiente e clima organizacional. A primeira questão deste bloco busca esclarecer as primeiras atitudes tomadas pelo Ministério quando a crise foi deflagrada.

Em relação às primeiras atitudes tomadas pelo Ministério na deflagração da crise, não houve predominância de um resultado específico, visto que as respostas variaram bastante entre os entrevistados.

O participante E2 alegou ter sido o acompanhamento do desenrolar do escândalo na mídia, seguido da paralisação dos serviços no Ministério. O E3 também se remete à mídia, com a resposta junto à imprensa, porém, afirma que não houve um controle institucional para verificar o alcance do problema ou de que forma estava se alastrando. Um deles, o E6, citou como primeira atitude a paralisação dos processos, seguida de um investimento na comunicação interna, através da

realização de um evento no Teatro Nacional para os servidores da casa com o intuito de motivá-los novamente e quebrar um pouco o clima de insegurança que havia sido instaurado no Ministério. Nenhum dos outros participantes citou esta atitude do MTur.

"E em segundo teve uma série de outras atitudes, teve uma atitude que... que... eu, a gente da Comunicação participou ativamente e me chamou bastante atenção porque o foco era a comunicação interna é... Após a troca do Ministro, logo após a Operação Voucher teve a troca do Ministro é... saiu o então Ministro Pedro Novais e entrou o Ministro Gastão Vieira; logo no começo da gestão do Gastão Vieira, por uma iniciativa do Secretário Executivo, que é hoje o Ministro do Planejamento, o Valdir Simão, a gente organizou um evento lá na... no Teatro Nacional com todos os servidores do Ministério (...)". [E6]

Os participantes E5 e E7 não souberam responder a questão, o E1 alegou não se recordar de nenhuma ação proativa por parte do MTur e o E4 pôde responder pelo Departamento de Qualificação, o que deu surgimento à crise, pois fazia parte da nova equipe que chegava para ocupá-lo. Segundo ele, a equipe de gestores que assumiu passou a pensar em um novo planejamento, em ferramentas que fossem capazes de auxiliar os servidores na celebração de convênios conforme a legislação. Então, foi elaborado um manual de orientação e procedimentos de transferências voluntárias do departamento, que foi muito bem aceito pelo TCU e implantado em todo o Ministério.

Como já mencionado neste trabalho, segundo Gladu (2003), o quadro da gestão de crises é dividido em quatro fases: mitigação, preparação, resposta e recuperação. Apesar de o Ministério do Turismo não ter seguido um planejamento estratégico para a resolução da crise pelo fato de não possuir um, é possível observar algumas características dessas fases no desenvolvimento da crise em estudo. Quanto à primeira fase, mitigação, onde as medidas são tomadas para reduzir as consequências de uma crise ou emergência, embora o Ministério não tivesse tido experiências similares anteriores, nem uma equipe responsável pelo gerenciamento de crises, observa-se que as medidas tomadas com o propósito de reduzir as consequências da Operação Voucher na organização foram a suspensão dos convênios e a paralisação dos processos como medida de precaução/mitigação de danos.

Na segunda fase, a preparação, na qual a organização deve preparar-se para a crise efetiva ou para uma resposta de emergência, o MTur, como relatado pelo E6 em resposta à questão descrita a seguir, formou uma equipe para resolução da crise, para a qual um dos objetivos era nomear porta-vozes oficiais encarregados de prestar os esclarecimentos necessários à imprensa sobre o fato ocorrido no Ministério.

A terceira fase, voltada para respostas, que deve fornecer as medidas tomadas para lidar com as consequências de uma crise ou uma emergência, foi a mais perceptível no caso do Ministério do Turismo, apesar de o clima de insegurança no Ministério ter permanecido presente e os servidores e funcionários ainda não possuem o total conhecimento do fato. Porém, podemos considerar como pertencentes a essa fase a criação do manual de convênios, a fim de padronizar os processos e evitar que os mesmos erros se repetissem, assim como a criação dos programas de controle dos processos, como o SIACOR (Sistema de Acompanhamento dos Contratos de Repasse), por exemplo.

Por fim, a quarta e última fase, a recuperação, responsável por medidas tomadas no respaldo de uma crise, como a declaração do seu fim, voltando às operações normais, foi a mais discreta de todas. De fato, a crise foi superada. No entanto, a relação com os parceiros ficaram estremecidas, os servidores e funcionários ainda não têm total segurança quanto aos processos realizados, ainda temem em assinar documentos e afirmam não terem tido nenhum apoio por parte da organização. Apesar disso, segundo os relatos, o MTur tirou muitas lições para melhoria dos seus processos a partir desta experiência, como poderá ser visto mais adiante neste trabalho.

A segunda questão do bloco procurava mostrar se havia um plano de ação de contenção para crises, com uma equipe responsável para gerenciar a crise ou para promover mudanças após a crise. Sobre esse quesito, predominou na visão dos entrevistados que o MTur não possuía nem o plano, nem uma equipe voltada para a resolução de crises.

Por falta de conhecimento a respeito do assunto, o E7 não soube responder se o MTur tinha um plano de ação de contenção para crises. O E5, como não estava

presente no órgão na época, respondeu pelo que pode ver hoje no Ministério e afirma que o mesmo não possui um gerenciamento de crises.

"Não havia plano, equipe ou ideia de que mudanças deveriam ser feitas". [E1]

"Nem do ponto de vista da Comunicação, nem do ponto de vista da... é... da gestão, ainda que a comunicação tenha funcionado melhor. Porque cê (sic) tem uma Assessoria de Comunicação que, talvez não tivesse um planejamento de crises, mas que eram pessoas competentes que sabiam se comportar em momentos de crise, então essas pessoas reagiram naquele momento do ponto de vista da Comunicação. Do ponto de vista administrativo, ou do ponto de vista da gestão, menos." [E3]

Dentre os outros participantes, todos alegaram que o MTur não possuía um plano de ação voltado para crises, exceto o E6, que alegou que foram concentradas todas as demandas recebidas da imprensa, reuniram-se e nomearam porta-vozes responsáveis pelo posicionamento oficial do Ministério, tudo em contato constante com o Gabinete do Ministro. Assim, ele explica que foi montado um Gabinete de Crise com a participação da Assessoria de Comunicação do Gabinete do Ministro e da Área de Convênios. Ou seja, pode-se concluir que a Comunicação estava à frente da organização quanto ao gerenciamento de crises, demonstrando um pouco mais de qualificação para lidar com o assunto.

Isso reflete o fato de que, na literatura brasileira, a maioria dos estudos acerca do gerenciamento de crises pertence ao campo da Comunicação Social – o que inclusive foi uma das limitações para a construção do referencial teórico deste trabalho – e que fica evidente com a afirmação das autoras Lourenço e Marchiori (2011) de que trabalhar a gestão de crises é trabalhar a comunicação.

Apesar de a existência de um plano de crise possibilitar à empresa um pouco mais de segurança quanto às suas ações diante de um quadro desses, visto que se espera que o tema já tenha sido discutido na organização e que a mesma possua uma pauta para a resolução de crises, deve ser ressaltado que, não é zero a chance de supostas turbulências ou alterações no plano (ROSA, 2004).

A terceira questão deste bloco buscou esclarecer de que forma os setores mais afetados lidaram com a crise. Nota-se, que através das respostas dos participantes quanto às primeiras atitudes tomadas pelo setor mais afetado, é possível chegar a um consenso com relação à paralisia dos processos no Mtur.

O E2 explicou que, na época, houve a substituição da Diretora, que ocupava um cargo comissionado, por um servidor público. Depois o Departamento tentou se organizar, criaram um manual de convênios a fim de padronizar o processo e evitar erros. Contudo, os processos foram paralisados e o Departamento possui até hoje um atraso na sua execução devido às pendências ocasionadas pela Operação Voucher. Os E1, E3 e E6 compartilham da mesma resposta quanto à paralisia dos processos. O entrevistado E7, que estava no Departamento de Qualificação na época, afirmou que o setor não soube como lidar com a situação, não tinha como tomar providências, e afirma que o mesmo praticamente acabou. Como a direção do departamento estava diretamente envolvida com a Operação Voucher, o departamento ficou paralisado. A Diretora foi presa, entre outros coordenadores e servidores. O setor sofreu uma grande queda no quadro de pessoal.

"O meu setor praticamente acabou. Então ele nem... minha Diretora foi presa, os três Coordenadores... três Coordenadores não; duas Coordenadoras, e só ficou eu e mais uma Coordenadora que cuidava da área meio. Então na verdade, nós ficamos esperando pra (sic) ver o que que aconteceria com o Departamento, então a gente não tinha mais a gestão do departamento lidando com essa situação, né (sic)? Então a alta gestão, no plano dele de contenção de crise deve ter é... identificaram a nova direção e... as coisas foram se ajustando no decorrer do tempo, mas ficamos nós e os servidores lá esperando pra (sic) ver o que que aconteceria". [E7]

"Essa área tem um passivo muito grande, fruto desse freio de arrumação que aconteceu de crise". [E3]

Para o E5, a partir da crise, a gestão no Ministério foi modernizada, o que já reflete nos impactos positivos que serão discutidos no item seguinte. Nos setores responsáveis pelos convênios e contratos (setor mais afetado), a desconfiança levou as pessoas a passarem um "pente fino" nos processos, o que, de certa forma, levou a um atraso na execução dos mesmos. Da mesma forma, o E4, que ocupou um cargo no Departamento de Qualificação após a Operação Voucher, afirmou que houve uma preparação de instrumentos que pudessem facilitar as análises, as celebrações e a condução das atividades do departamento, assim como o investimento em treinamento para a nova equipe, o que de certa forma, demanda tempo.

"Para lidar com a crise da operação Voucher, a gestão foi toda modernizada. Então hoje a gente tem... Por exemplo, ano passado, nós ficamos em terceiro lugar no concurso da ENAP por um dos projetos que surgiu na época da operação Voucher que era o SIACOR Sistema de Acompanhamento de

Controle de Repasse. Hoje ele é todo informatizado e esse gerenciamento é único... Só nós temos e repassamos para outros Ministérios, outros órgãos, outros estados e municípios também. A gente já ganhou no concurso de transparência da CGU também, prêmios por ser transparente e mostrar a sociedade o que a gente vem fazendo". [E5]

Essas evidências revelam que a gerência da crise que se instaurou no MTur não ocorreu da melhor forma, apesar de demonstrar alguns pontos em comum com a descrição de Farazmand (2001) sobre uma a gerência de crise bem sucedida. A seguir, essa relação é descrita.

(1) Um sentido de urgência à questão:

Na época da Operação Voucher, o MTur concentrou todo o seu foco sobre a crise.

"E... e nesse meio tempo, durante a Operação Voucher, a gente ficou aí é... por um período realmente paralisado como eu falei já, com o foco todo concentrado nas... na... na gestão da crise, em estancar aquela crise que tava (sic) afetando todo o... todo o Ministério". [E6]

(2) Pensar de forma criativa e estrategicamente para resolver a crise:

Talvez, não se possa considerar que a paralisia dos processos e a suspensão de todos os convênios tenham sido formas estratégicas e criativas para solucionar a crise. Essas medidas foram tomadas para frear os processos a fim de analisar a situação. A princípio, pelas respostas dos entrevistados, há a possibilidade de que essas medidas foram tomadas por impulso, como se o MTur não tivesse outra escolha, outra decisão a ser tomada.

(3) Tomar ações ousadas, agindo com coragem e sinceridade:

A realização de um evento voltado para os servidores da casa no Teatro Nacional, com a presença do novo Ministro e do novo Secretário Executivo, com o objetivo de motivar os servidores novamente para o seu trabalho, pode ser considerada como uma dessas ações. Este fato foi relatado pelo E6, mas não foi reconhecido pelos outros entrevistados.

(4) Romper com a cultura organizacional de autoproteção, assumindo riscos e ações que possam produzir melhores soluções em que não haveria perdedores significativos:

Nesse caso, o que aconteceu com o MTur foi o inverso. Após a crise, foi sendo construída aos poucos uma cultura de autoproteção, capaz de dar mais segurança aos processos, através de uma padronização e uma execução com um acompanhamento mais rígido.

- (5) Uma manutenção de uma presença contínua na situação que muda rapidamente com o desenrolar dos eventos dramáticos:

Mesmo após a crise que marcou a história do MTur, apesar de todos os aprimoramentos feitos na gestão para sanar as falhas expostas com a crise, todos os entrevistados alegaram que o Ministério não possui um plano de contenção para crises, nem uma equipe especializada. Logo, essa manutenção descrita pelo autor não vem sendo realizada.

A quarta e última questão deste bloco buscou entender como ficou o ambiente organizacional durante e após a crise, tentando esclarecer qual era o clima na organização e quais as consequências disso na gestão.

Todos os participantes alegaram que o ambiente e clima organizacional após a Operação Voucher eram péssimos, citando como principais consequências a insegurança nos procedimentos internos e a inoperância dos órgãos. Muitos funcionários ficaram traumatizados e sofrem com isso até hoje. Para os que estavam envolvidos, principalmente devido à exposição da imagem, as consequências são os danos psicológicos. Para os que permaneceram no órgão sem maiores problemas, o medo ainda prevalece no clima organizacional.

"Então o que demorava uma semana para fazer, começou a demorar um mês, seis meses e as pessoas ficaram com bastante desconfiança; o clima ficou ainda muito ruim". [E5]

"Quem viveu ali dentro daquele Departamento tem trauma; trauma de buscar psicólogo e tudo mais, porque foi uma ação que foi televisionada o tempo inteiro, as pessoas foram expostas, os rostos delas foram expostos, os nomes foram expostos. Então, por mais que, talvez... alguns tinham... eram inocentes, os nomes foram ex... foram expostos em rede nacional, no Jornal Nacional, no Fantástico... entendeu? Então, é... o dano é... a imagem da pessoa é irreparável". [E2]

"(...) Eu tava (sic) junto com o Secretário Nacional, o então Secretário Nacional de Políticas do Turismo, que era o [...]<sup>3</sup>, ele chegou a ser preso e...

---

<sup>3</sup> Trechos omitidos para preservar identidade do entrevistado.

eu tava (sic) do lado lá no [...] com ele, quando ele... quando ele foi... foi preso. É... o clim... então assim, o clima organizacional foi bastante afetado a ponto de paralisar o... o Ministério. Por... por algumas semanas, o Ministério, as Áreas fins do Ministério elas ficaram realmente paralisadas e... e toda a energia do... do Ministério ficou concentrado em estancar aquela crise (...)". [E6]

Sendo assim, observa-se que foi um grande trauma para os servidores ver os colegas saindo de suas salas algemados pela Polícia Federal, os policiais pegando processos, tudo dentro do ambiente no qual eles trabalhavam, levando o Ministério a paralisar o trabalho e suspender todos os convênios, como relatado pelo E6.

"(...) Esse período, 2011 foi praticamente um ano perdido pro Ministério do Turismo, praticamente não se fez nada". "(...) e 2012 foi praticamente um ano parado até reconstruir os processos". [E3]

"A gente teve um atraso muito grande de dois anos praticamente. A gente começou a retomar as atividades do departamento, de conseguir fazer novas ações, a partir do ano passado. O ano passado foi um ano assim... Que a gente conseguiu realizar bastante coisa, mas o de 2012, 2013 foi para colocar a Casa em ordem (...)". [E4]

O E3 ressaltou que o MTur não investiu na comunicação interna, as pessoas não tinham informação correta, da fonte primária, o que contribuiu para o desespero dos servidores, que se viam desamparados. A exposição da imagem das pessoas envolvidas na Operação pela mídia fragilizou o órgão. Além da paralisia dos processos, destaca-se o custo para o MTur voltar à normalidade, além do clima de medo e desconfiança, causando a desmotivação dos servidores.

Como relatado por Balser e Foxman (2005), para a agilidade na resposta à crise é essencial que a organização possua uma boa comunicação interna. A gerência deve trabalhar para criar uma cultura na qual os funcionários podem se comunicar de forma direta com a Administração. Dessa forma, torna-se mais ausente a omissão de erros, além dos funcionários sentirem-se mais seguros com a obtenção das informações vindas do próprio gestor.

Além disso, a forma com a qual o caso repercutiu na imprensa e a exposição da imagem de alguns servidores e funcionários do MTur contribuíram ainda mais para o agravamento deste quadro. O clima organizacional refere-se, por sua vez, às representações compartilhadas das percepções dos membros sobre o agir da organização (PUENTES-PALÁCIOS, 2002). Como os entrevistados relataram que o MTur não soube se posicionar frente aos seus servidores e funcionários, assim

como não demonstrou nenhum apoio aos mesmos, é compreensível o caráter negativo atribuído ao clima organizacional da época.

Ademais, é válido destacar nesta seção que para Nars, Ferreira e Fischer (2013) a liderança assume papel fundamental na gestão da organização em momentos de crise frente aos novos desafios para manutenção da moral da equipe.

O E4 lembrou que ninguém queria permanecer no Departamento. Foi necessário investir em treinamento para que os servidores se sentissem mais seguros e qualificados na execução das suas tarefas. Foi relatado que o departamento praticamente parou por dois anos, o que pode evidenciar o atraso nos processos e a dificuldade de realizar novas ações, devido às antigas demandas. Só foi possível iniciar novas ações no ano de 2014 e até hoje o Ministério possui demandas da época da crise.

O E7 ressaltou a mudança no comportamento dos servidores e funcionários, como já mencionado pelos outros participantes, pois, fora a questão da corrupção na Operação Voucher, grande parte dos erros que deram origem a ela ocorreram por falta de procedimentos do MTur, por falta de informação e conhecimento dos mesmos. Então, conforme o entrevistado, todos sentiam um grande medo, porque viram colegas sendo presos por realizar o trabalho delegado a eles da forma que eles acreditavam ser correta, ou a melhor possível. Além das consequências já citadas pelos outros entrevistados, ele destaca uma greve, que ocorreu em meados de 2012, na qual algumas das pautas remetiam à consolidação dos procedimentos do MTur, com padrão e regras claras e bem definidas que orientassem os funcionários e servidores.

### **4.3 Impactos positivos e negativos da crise sobre a Administração do Mtur e aprendizado organizacional**

Por fim, para responder o terceiro objetivo específico, foram analisadas as variáveis: crise, prejuízo para o órgão, impactos positivos, impactos negativos e a gestão segundo as funções administrativas – planejar, organizar, controlar, executar

e liderar. A primeira questão deste bloco procurou demonstrar os prejuízos decorrentes da crise que o MTur sofre até hoje.

Quanto aos prejuízos para o órgão, ficou evidenciado que não houve predominância de um resultado em específico quanto a esta questão, diante da diversidade de respostas dadas pelos entrevistados. A questão foi levantada com o intuito de analisar os prejuízos de forma geral para o MTur, não necessariamente aqueles ligados à gestão, e de observar se os participantes se remeteriam à gestão de forma direta, fato evidenciado na questão que analisa os impactos negativos sobre as funções administrativas.

Os entrevistados E1 e E7 citaram como prejuízo o medo ainda existente no clima organizacional, ou seja, a insegurança dos servidores com relação aos processos, o que ainda os leva a se recusarem a assinar alguns documentos. Os participantes E2 e E4 definiram como prejuízo o atraso nos processos do MTur, oriundo das demandas da época da Operação Voucher, ocupando um tempo que deveria ser gasto com novas ações. O E5 citou estes dois prejuízos já mencionados. O E3 somou ao atraso nos processos as relações com os parceiros, que ficaram estremecidas após a Operação e o dano de imagem causado ao MTur, assim como o E6, que também citou o dano à imagem, ressaltando que a reputação do Ministério ainda não foi totalmente recuperada.

"(...) Várias pessoas ainda lembram do Ministério do Turismo vinculado à denúncia de mau prestação dos recursos de serviços públicos. O segundo prejuízo é de relacionamento (...)" [E3]

"Aqui do lado, por exemplo, na sala de convênios (que é gigantesca) tem um passivo de mais de dois mil convênios para serem analisados passíveis ainda de análise conclusiva..." [E5]

"Eu acredito que o maior prejuízo foi o... o dano de imagem. É... até hoje quando... quando a gente... quando eu falo que trabalho na Assessoria de Comunicação do Ministério do Turismo as pessoas falam: "Ah! O... o ministro...", as pessoas falam: "Ah! O Ministro foi preso pela Polícia Federal já...", você vê que as pessoas não têm clareza no que aconteceu, já tá (sic) um pouco perdido, mas elas relacionam ainda o Ministério do Turismo a um fato negativo, a Operação da Polícia Federal, a um... a um... ao desmando e ao desvio de recursos públicos". [E6]

É de se entender porque o dano à imagem é uma preocupação presente em situações de crise. Como mencionado no referencial, de acordo com Rosa (2003) as crises de imagem, diferentes de todas as outras que podem atingir líderes ou

organizações sendo potencialmente mais devastadora do que as “crises comuns”, levam com que a resposta à imprensa seja uma das primeiras atitudes a ser tomadas por um órgão diante da crise.

A segunda questão do bloco buscou identificar se houve impactos positivos da crise sobre as funções administrativas e todos os participantes alegaram que sim.

Para o E1, houve uma curva de aprendizado: passou-se a questionar a forma correta de fazer os procedimentos, as equipes tornaram-se mais conscientes e mais proativas em relação às leis e regras que orientam o trabalho. Houve melhorias nos processos de controle interno do órgão e em áreas meio. O E2 afirmou que as pessoas passaram a ter mais cuidado ao assinar documentos. Não se resolve mais nada apenas por telefone, logo o procedimento deve estar escrito. Foi dada maior atenção às leis e as regras, o que, conseqüentemente, tornou os processos mais demorados e acabou sendo motivo de desmotivação para algumas pessoas que pararam de sonhar como antes com relação ao órgão. Ele conclui que em todas as funções houve impactos positivos. O MTur organizou os seus processos, melhorou o controle através da criação de instrumentos de controle e transparência, criou sistemas que facilitaram a execução do Ministério, entretanto, não há aspectos positivos na liderança, visto que o órgão não soube como agir bem durante a crise e não está preparado para uma situação dessas ainda hoje.

"As pessoas das Áreas impactadas, as que ficaram, não tiveram nenhum... todas foram olhadas com olhar de desconfiança e muitas foram exoneradas, tanto é que o... o novo gestor que chegou lá depois que essa Diretora foi presa, o gestor que chegou lá, pegou e demitiu o resto das pessoas que estavam lá; então assim, sem saber, sem ouvi-las, entendeu? Isso não é o papel de um líder". "(...) Agora dizer que hoje os nossos gestores estão preparados pra (sic) gerir uma crise do nível da Operação Voucher... não estão!". [E2]

O E3 ressaltou que toda crise é uma oportunidade, citando a melhora na legislação aplicada aos convênios, na alocação de recursos e nos controles administrativos. Quanto à liderança, ele descreveu o perfil do gestor que assumiu o MTur logo após a deflagração da crise como positivo, como um perfil voltado para a liderança, mas não considera esse perfil como uma resultante do peso do cargo de gestor, mas como algo pessoal, assim como não agrega a essa função nenhum impacto positivo. Para o E4, o maior impacto positivo foi investir em um planejamento efetivo, assim como em treinamento para os servidores, na

qualificação dos mesmos. O E5 citou a modernização da gestão, com investimento em segurança, através da criação de ferramentas de controle, por exemplo.

"Eu acho que na função liderar não mudou... eu não observo que mudou significativamente após a crise, porém eu acho que exige é... é... o fato de ter acontecido a crise exige é... um... uma postura diferente dos gestores". [E3]

Para o E6, A implantação do SIACOR - Sistema de Acompanhamento de Controle de Repasse - permitiu o aprimoramento do planejamento. Quanto às funções organizar e controlar deve-se à instalação de ferramentas de controle que alertavam o Ministério e as devidas áreas responsáveis por determinada função com relação a uma demanda de algum órgão externo de controle, como o CGU ou o TCU, por exemplo, e o prazo para responder àquela demanda. Essa ferramenta fica emitindo uns alertas até a data de expiração do prazo, o que permite que o órgão e os setores se organizem e mantenham o controle das suas ações. Além dele, citaram também essas mesmas ferramentas os participantes: E1 e E2. Quanto à função executar, o entrevistado ressaltou que os fiscais do Ministério passaram a ter mais voz e participação nas decisões, influenciando na melhora da execução do órgão. Seus relatórios deixaram de ser apenas relatórios e passaram a ser um alerta para os gestores, levando o MTur a se movimentar em prol de uma melhor execução, facilitando a tomada de decisões, permitindo medidas drásticas como o rompimento dos convênios com entidades não governamentais, o que, segundo o entrevistado, foi benéfico para o Ministério.

E, por fim, sobre a função liderar, o entrevistado E6 destacou duas pessoas fundamentais no aprimoramento dessa função: o Ministro que assumiu o órgão, que tomou essa decisão de fazer um freio de arrumação (paralisa e análises dos processos) e o Secretário Executivo – também após a prisão do Secretário Executivo da gestão anterior – por manter um perfil de líder. Os dois chamaram a responsabilidade para si e fizeram com que o órgão voltasse a acreditar em si mesmo. Além disso, fizeram ascender no Ministério lideranças que já existiam, concedendo-lhes cargos de maior responsabilidade dentro da estrutura organizacional.

O E7 destacou a busca da padronização dos procedimentos, que pode ser notada com a elaboração de um Manual de Convênios, por exemplo. Maior rigor na execução dos processos, com maior atenção às questões legais e ao controle. Os

líderes (gestores) fizeram dessa preocupação uma rotina e estão sempre buscando aprimorar o controle dos processos e tentam transmitir essa segurança aos seus servidores.

Portanto, pode-se dizer que foram observados nas falas pontos positivos nas funções administrativas:

### 1. Planejar

"Hoje a gente tem processo de planejamento todo sistematizado, tem... hoje tem metas por área de... de execução, tem um planejamento estratégico no sistema, tem reuniões que são trimestrais onde a gente apresenta tudo, as... as... as áreas técnicas apresentam pro Gabinete do Ministro todas as suas metas, tem metas por servidor, então hoje o servidor tem a sua produção, isso impacta no salário do servidor, na carreira dele, então hoje tem um planejamento interno, tem um planejamento externo, que é o Plano Nacional de Turismo, né (sic)?, então a forma de atuação do Ministério do Turismo mudou, consideravelmente, após a Operação Voucher". [E2]

### 2. Organizar

"(...) Essa ferramenta permitiu que a gente perdesse menos prazo, que a gente tivesse uma relação mais profissional com os órgãos de controle". [E6]

"(...) Melhorou, inclusive, a forma do Ministério alocar recurso, porque, como era muito fácil celebrar convênio, e não tinha um cri... processo seletivo pra (sic) selecionar as organizações que celebravam convênio, não tinha muito critério na hora de se acompanhar a execução, então se acaba por pulverizar o dinheiro público com uma série de projetos que não tinham o resultado esperado". [E3]

### 3. Controlar

"O Ministério saiu na frente, criou uma... uma ferramenta chamada SIACOR, que é Sistema de Acompanhamento dos Contratos de Repasse, que permitia a visualização num (sic) painel de todas as obras executadas com dinheiro do Ministério em todos os estados é... isso permitiu um diálogo mais transparente, mais objetivo com o Congresso, já que grande parte do recurso do Ministério vem de Emendas Parlamentares é... esse... esse mesmo sistema, SIACOR, ele foi... exportado pra (sic) outros Ministérios como o Ministério da Cultura, é... agora não vou lembrar, mas... dá pra recuperar também, foram, pelo menos, 5 Ministérios que se a... se... se utilizaram da nossa ferramenta adequando-a a realidade deles é... iss... isso foi um ganho substancial pro (sic) Ministério, pra (sic) gestão do Ministério assim, que permitiu uma tomada de decisão mais correta, mais objetiva, menos sujeita a... interferências políticas é... do ponto de vista negativo, né (sic)?" [E6]

"A gente já ganhou no concurso de transparência da CGU também, prêmios por ser transparente e mostrar a sociedade o que a gente vem fazendo". [E5]

#### 4. Liderar

"O Secretário Executivo [...], que é ministro do planejamento hoje e o [...], que era o Diretor Estratégico aqui, eles folhearam a crise e conseguiram dar um salto de qualidade... A gente deve muito isso a eles". [E5]

"A liderança a gente contou com... com... com duas pessoas que foram fundamentais nesse processo: o próprio Ministro, que recém chegado tomou essa decisão de fazer o freio de arrumação, dar o freio, freada de arrumação mesmo com todos os questionamentos e com toda pressão no sentido contrário e do Secretário Executivo, que é um líder nato, digamos assim". "Por meio dessas duas lideranças à época, os servidores conseguiram ver que existia ali uma luz no fim do túnel e que dava pra (sic) acreditar naquele discurso (...)". [E6]

Porém, é válido ressaltar que os participantes E2 e E3 não viram pontos positivos na função liderar, fato expresso em questões anteriores.

Com relação à função executar, não foi citado com clareza pelos participantes pontos positivos significativos. Porém, a partir da análise das falas de alguns entrevistados, podem ser observadas melhorias como um maior monitoramento dos processos (um acompanhamento mais rigoroso), assim como o aumento da responsabilidade do órgão quanto ao serviço prestado e dos servidores e funcionários durante a execução.

Por outro lado, a terceira questão deste bloco buscou apontar os impactos negativos para estas mesmas funções mencionadas acima. De acordo com os participantes E3, E5 e E6, não houve impactos negativos sobre as funções administrativas.

Já os participantes E1, E2 e E4 deixaram transparecer um impacto negativo na função executar. O E1 questionou o aumento da burocracia<sup>4</sup> no MTur após a crise. Já o E2 afirmou que os gestores são menos proativos. O órgão passou a inovar menos, a execução dos processos tornou-se mais lenta, e assim a

---

<sup>4</sup> O entrevistado mencionou a palavra burocracia de acordo com o sentido ligado ao senso comum. Porém, na Administração, a palavra burocracia se remete ao tipo de Dominação Legal de Max Weber descrito em sua obra *Economia e Sociedade* (1921 [1999]), capítulo III. O autor descreve que o tipo mais puro de administração legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático.

produtividade ficou um pouco mais baixa. Os processos tornaram-se mais engessados, e não houve um trabalho de melhoramento do clima organizacional, uma participação ativa do RH. O E4 criticou o retrabalho. Além disso, as relações com as entidades que prestavam serviços para o Ministério ficaram estremecidas, pois algumas delas realizaram o trabalho para o qual receberam e estão tendo que devolver o recurso por falta de comprovação. Como é uma nova equipe no Departamento, eles não tiveram o acompanhamento do caso. Logo, é necessário que as cobranças sejam realizadas.

"Naquela época lá o orçamento era quase a mesma coisa e a gente conseguia fazer muito mais". [E2]

"É uma coisa que não tem fim, porque a gente finaliza uma análise e fica essa coisa de ficar (sic) eles pedindo reconsideração; aí a gente finaliza; aí daqui a pouco, muda o ministro, muda o secretário, alguém mais importante... Como eles são importantes né (sic)... São entidades representativas, eles acabam recorrendo a essas pessoas. Aí essas pessoas acabam, para não desagradar a entidade e não dizer não, aí acaba voltando pra gente analisar...". [E4]

O E7 acreditou ter havido impacto negativo na função liderar, apesar de ter respondido na questão anterior que os líderes (gestores), após a crise no MTur, passaram a buscar o aprimoramento do controle dos processos e tentam transmitir essa segurança aos seus servidores. Ele explicou que, após a Operação Voucher, os servidores e funcionários passaram a desacreditar em seus líderes, mantendo o receio em assinar os documentos, a fazer o que a eles é delegado.

"Eu acho que as pessoas confiam menos agora nos líderes, eu acho que não foi positivo". [E7]

Além disso, o entrevistado também questionou a atitude da alta gestão no momento de crise. Foi relatado que não houve amparo por parte do Ministério com relação aos servidores. Aparece no relato a crítica ao fato de terem tirado toda a equipe anterior do Departamento de Qualificação, sem antes terem tido um contato para discutir o que estava acontecendo e o trabalho que eles vinham realizando. Todos os projetos que o Departamento havia iniciado foram rompidos com a chegada da nova equipe que iniciou um novo trabalho. Não foi dada aos servidores e funcionários do Departamento a oportunidade de se explicar. Todos passaram a se sentir como uma ameaça nas áreas para quais foram transferidos, pois a imagem deles havia sido manchada com a Operação da Polícia Federal.

"Eu tava (sic) aqui nesse Departamento (Departamento de Qualificação) e aí eu, de repente, sou uma ameaça pra (sic) tudo que for legal e... porque eu estava aqui quando aconteceu. Então o fato de eu estar aqui significa que eu também to (sic) envolvida ou posso ta (sic) envolvida com alguma coisa. Isso foi com todo mundo, então foi muito ruim. Eu acho que o modo que o Ministério lid... lidou com essa... lidou com essa situação não foi legal. Não foi bom, o apoio aos servidores não teve, pra (sic) os que tavam (sic) supostamente envolvidos, porque não tinha nada provado, né (sic)?, não tinha nada provado". [E7]

Contudo, apesar de alguns entrevistados terem mencionado a liderança como uma das funções dotadas de aspectos positivos, o que prevaleceu na visão deles foram aspectos negativos para esta função. Enquanto que poucos disseram que a evolução do MTur no pós-crise deve-se aos líderes que assumiram o Ministério, muitos relataram que os mesmos não souberam agir como líderes diante do dano causado ao clima organizacional, diante da insegurança dos servidores e funcionários.

Com relação à literatura, é válido destacar que Balser e Foxman (2005) ressaltam a importância do gestor em conhecer bem os seus funcionários. Além disso, Gladu (2003), ao descrever um bom gestor, afirma que o mesmo deve ser perceptivo, alguém que sabe manter a calma sob pressão, entre outras qualidades. Essas duas características foram as que mais fizeram falta no perfil dos gestores na crise do MTur.

O quadro a seguir resume os impactos positivos e negativos sobre as funções administrativas do MTur após a crise em estudo.

Impactos	Funções Administrativas				
	Planejar	Organizar	Controlar	Executar	Liderar
<b>Positivos</b>	O planejamento do órgão passou a ser todo sistematizado. Foram estabelecidas metas por área e para os servidores. Além disso, passaram a ser realizadas reuniões trimestrais onde as áreas técnicas apresentam para o gabinete do ministro os seus resultados.	Foram criados programas de controle capazes de orientar o MTur quanto ao repasse e melhor alocação dos recursos, assim quanto aos prazos que devem ser respeitados para prestação de contas com os órgãos de controladoria externos.	Foram criados programas que garantem ao MTur a segurança e transparência dos processos, como o SIACOR, citado pela maioria dos entrevistados, por exemplo.	Passou-se a investir em um maior monitoramento da execução no MTur, assim como o próprio órgão, funcionários e servidores passaram a ser mais responsáveis durante a execução dos serviços.	Os líderes que assumiram o MTur após a deflagração da crise fizeram ascender no ministério lideranças já existentes na estrutura organizacional. Os gestores também passaram a buscar o aprimoramento do controle dos processos e a transmitir maior segurança aos funcionários e servidores, fazendo dessa preocupação parte da rotina de trabalho no MTur.
<b>Negativos</b>	-	-	-	Houve um aumento da burocracia nos processos, os gestores são menos proativos e o retrabalho ainda demanda muito tempo do órgão. Os processos tornaram-se mais lentos e a produtividade do MTur caiu consideravelmente com relação à época que antecede a crise.	Hoje, mesmo após pouco mais de 4 anos da ocorrência da crise, os funcionários e servidores ainda desconfiam dos seus líderes e temem em realizar alguns serviços delegados por eles, como o fato de recusarem assinar determinados processos, por exemplo.

Quadro 3: Impactos Positivos e Negativos sobre a Gestão do MTur

Fonte: elaborado pela autora

Por fim, a última questão deste bloco, assim como a última do questionário, procura esclarecer, por meio do ponto de vista dos participantes, como funcionava a gestão do MTur antes da crise e como funciona hoje, apontando para o aprendizado acumulado para o órgão.

De modo geral, fica claro que o MTur aprendeu muito com a crise resultante da Operação Voucher. O Ministério passou a investir mais em transparência e no controle dos processos, além de aprender que, por se tratar de recurso público, deve-se fazer apenas aquilo que lhe compete fazer, o que está nas leis e regras do serviço público. Com isso, o órgão tornou-se mais responsável, assim como seus

funcionários e servidores passaram a dar mais atenção às padronizações do serviço público.

Sendo assim, além dos impactos positivos sobre as funções administrativas já mencionadas anteriormente, o Ministério do Turismo obteve outros impactos positivos sobre os seus processos.

O E1 afirmou que as equipes estão mais conscientes quanto as suas funções e possuem melhores ferramentas para trabalhar. Para o E2, o maior aprendizado para órgão é com relação à transparência dos processos e com a organização das atividades do Mtur. O E3 alegou que o órgão aprendeu que as coisas nem sempre vão dar certo, que ele é suscetível a erros.

"E o que aconteceu com a crise foi que se mostrou que dá errado, que se as coisas não forem bem executadas, se não tiver é... um... um bom controle, uma boa qualidade, uma preocupação com a qualidade do gasto público, é... um não personalismo no direcionamento dos gastos (...)" [E3]

Sendo assim, foi dada maior ênfase ao monitoramento dos processos e o órgão passou a ser mais responsável. O E4 ressaltou que o maior aprendizado foi perceber a importância de terem uma padronização para os processos, pois dessa forma o Ministério pode reutilizar alguns trabalhos executados, economizando recursos e evitando falhas como as que costumavam acontecer. O E7 alegou que o órgão passou a se preocupar mais com a legalidade e formalidade dos processos, destacando que hoje é dada maior atenção à segurança na execução.

"Me espantava muito, que muito (sic) dessas coisas que eu procurava, o departamento não tinha resposta e aí quando eu vim pra cá, eu entendi porquê. Realmente ele não tinha, porque realmente todo esse problema que teve aqui foi justamente não ter essas respostas, não terem esses parâmetros, não terem essas bases de dados pra poder utilizar como referência. Então, acabava aprovando um valor, digamos um valor de 100 reais a hora-aula num convênio, enquanto no outro aprovava um valor de 500 reais, que não é... Você tem que ter um valor de referência né... Então não tinha parâmetros, às vezes fazia um produto, por exemplo, uma apostila de turismo num convênio; aí em outro convênio, fazia também outra apostila de turismo... Porque não poderia aproveitar a mesma..." [E4]

"Eu acho que antes da crise tinha muita vontade e pouca segurança nas coisas que fazia. E hoje, eu acho que a preocupação com a legalidade, a formalidade e a segurança é maior, e talvez trave um pouco é... a questão da implementação e da definição da política pública pro (sic) Turismo, porque eu acho que desde que veio a Operação Voucher a gente tá (sic) patinando e não conseguiu mais sair do lugar do ponto de vista da gestão mesmo, do Turismo no Brasil". [E7]

Portanto, as falas indicam que era necessário que o MTur tivesse uma padronização dos processos e que esses aprimoramentos que ele tem buscado, esses parâmetros que ele tem estabelecido, foram benéficos para a realização dos mesmos. Contudo, de certa forma, essas medidas frearam a execução, causando uma queda na produtividade, apesar de ter concedido mais segurança a esta função administrativa.

Para o E5, MTur passou a se preocupar mais com a forma com a qual o dinheiro público é usado. Os servidores passaram a dar maior atenção às regras que cabem à execução do serviço público, procurando prestá-los da maneira correta. O E6 detalhou um pouco mais as diferenças entre as duas fases do Ministério, explicando que, antes da crise, o MTur terceirizava funções demais, que se não obrigatoriamente deveriam ser executadas por ele, talvez por órgãos mais próximos ao Ministério. Sendo assim, o Ministério acumulou o aprendizado de que, por se tratar de dinheiro público, as decisões devem ser pautadas em parâmetros claros, em critérios objetivos. O entrevistado destacou que o MTur conseguiu estabelecer uma cultura organizacional de aprimoramento de gestão, pois mesmo com a troca de Ministros, de gestores, o órgão se mantém na busca de ferramentas mais eficientes de controle.

"E... e ficou... a lição, ficou o aprendizado pra (sic)... pra (sic) gestão, não... não só a cúpula do Ministério, mas a base, os outros coordenadores, diretores do Ministério, que por se tratar de... de dinheiro público, as decisões aqui tomadas elas têm que ser calçadas em critérios objetivos, em... em parâmetros claros". "(...) Quando os gestores chegam aqui, os novos ministros, secretários executivos, eles percebem uma casa arrumada e... e são praticamente obrigados a seguirem é... o... o... a... essa cultura organizacional já estabelecida". [E6]

Após esta discussão dos resultados, é válido ressaltar o conceito de gestão de crises definido por Balser e Foxman (2005): uma gestão e coordenação das respostas da instituição a um incidente que ameaça prejudicar, ou tem prejudicado, os funcionários da instituição, estruturas, capacidade de operar, objetos de valor e a reputação, o que, na maioria das vezes, significa tomar decisões sobre o futuro da instituição sob grande carga de estresse e com a falta de peças-chave da informação.

Este conceito se adequa bem ao caso em estudo, visto a proporção da crise instaurada no MTur quanto aos prejuízos mencionados, principalmente os que se

referem ao clima organizacional, à imagem do Ministério e os custos necessários para voltar à normalidade, como a queda na produtividade, o retrabalho e a readequação do ambiente organizacional, para que o órgão volte a cumprir com as suas demandas sem a ocorrência dos mesmos erros que levaram ao surgimento da crise. Além disso, a grande carga de estresse e falta de peças-chave da informação mencionadas pelos autores compõem o cenário com o qual se deu a crise ocasionada pela Operação Voucher no Ministério.

Além das questões levantadas durante a entrevista, os participantes destacaram outros pontos importantes que influenciam diretamente a gestão de um órgão público.

O E1 destacou o uso de emendas parlamentares pelo MTur e a alta rotatividade em posições chave como um fator prejudicial. Além dele, também criticaram a alta rotatividade no órgão os participantes E2 e E7.

"As pessoas fazem o concurso, passam e não ficam, passam em outro melhor. Quem continua estudando, geralmente, não fica aqui; é bem grande, então também tem essa... essa nova relação com as pessoas que tão (sic) chegando, que chegaram já com medo porque já passou por essa situação aí de Operação Voucher, a Polícia Federal e não sei o quê... a pessoa já vem com medo do que vai acontecer aqui dentro, do que vai ter que assinar, do que vai ter que fazer. E eu acho que isso até hoje é assim, eu não... o Ministério ainda não conseguiu resolver esse problema". [E7]

O E5 ressaltou que a burocracia<sup>5</sup> faz com que a Administração Pública seja muito mais lenta. O E2 também criticou o engessamento da Administração Pública dando o exemplo das licitações, que muitas vezes levam à contratação de empresas inexperientes, gerando a prestação ruim do serviço público. Criticou também a existência de cargos comissionados, por serem de livre nomeação e exoneração do Ministro. Além disso, não concorda com o critério utilizado dos concursos públicos, pois não acredita que se obtenham pessoas qualificadas por meio dele, e chama a atenção para o lado negativo da estabilidade dos servidores para com a boa prestação do serviço público.

O E4 lembrou que, ainda hoje, o MTur não está preparado para uma crise como a que ocorreu com a Operação Voucher, opinião compartilhada por todos os

---

<sup>5</sup> Assim como mencionado anteriormente, a palavra burocracia foi utilizada de acordo com o sentido ligado ao senso comum.

participantes da coleta deste estudo. Isso se deve ao fato de, ainda hoje, o MTur não possuir um plano de contenção para crises, nem uma equipe voltada para a resolução de crises, e, mesmo após a experiência, os funcionários e servidores ainda não sentem total segurança para o desempenho das suas funções, nem confiança sobre os seus gestores, devido à falta de apoio dos mesmos para com as pessoas que pertenciam ao Ministério relatado pela maioria dos entrevistados.

O quadro a seguir sintetiza estes últimos pontos levantados pelos entrevistados quanto ao aprendizado acumulado para o MTur, assim como os pontos levantados sobre a gestão do Ministério e sobre a Gestão Pública Brasileira, com variáveis que não estavam sendo analisadas no roteiro de entrevista, mas que se mostraram importantes para este estudo.

Aprendizado acumulado da crise para o MTur	Aspectos negativos sobre a gestão do MTur	Aspectos negativos da Gestão Pública Brasileira
Maior cautela com relação à terceirização dos serviços e cargos comissionados.	A alta rotatividade no órgão, em parte, resultante do dano causado à imagem do MTur em decorrência da crise.	A alta rotatividade nos órgãos público brasileiros.
Mais atenção com o serviço público no que tange o uso e alocação de recursos.		
Mais responsabilidade na execução dos serviços com respeito às normas e leis as quais um servidor público deve respeitar.	A baixa produtividade, ocasionada pelo atraso das demandas em decorrência da crise, assim como pelo aumento do controle dos processos.	A burocracia, que torna a estrutura da Administração Pública Brasileira mais engessada.
Investimento em melhores ferramentas de trabalho que garantam a segurança, controle e transparência dos processos.		
Investimento em uma padronização dos serviços prestados pelo MTur.	O uso de Emendas Parlamentares para captação dos recursos.	A forma de ingresso no serviço público (concurso público), assim como a estabilidade do servidor.
A implantação de uma cultura organizacional de aprimoramento de gestão.		

6

Quadro 4: Aprendizado para o MTur, Gestão do MTur e Gestão Pública Brasileira

Fonte: elaborado pela autora

<sup>6</sup> Assim como mencionado anteriormente, a palavra burocracia presente no quadro foi utilizada de acordo com o sentido ligado ao senso comum.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise do caso aqui relatado, sobre a gestão de crises no setor público brasileiro, pode-se dizer que o problema vai além das falhas de comunicação, da falta de um planejamento estratégico e da falta de um gerenciamento de crise. A estrutura da Administração Pública Brasileira, como relatada por alguns dos entrevistados, favorece a ocorrência deste tipo de acontecimento. Antes de dar início às considerações finais, é importante lembrar que as crises podem ser oriundas de emergências mal resolvidas, caso o governo não esteja no controle da situação, ou podem ser desencadeadas simplesmente por falhas aparentes nas políticas, regulamentos ou programas, como afirmado por Gladu (2003) e percebido nos resultados do presente estudo.

Este trabalho teve como objetivo geral analisar a crise ocorrida em 2011 no Ministério do Turismo e seu gerenciamento, bem como os impactos positivos e negativos dela decorrentes sobre a gestão, desdobrado em 3 OEs relativos a caracterizar a crise ocorrida no Ministério do Turismo em 2011 (antecedentes e fases); descrever a forma como o órgão, na figura de seus gestores, técnicos e servidores, gerenciaram a crise; e verificar os impactos positivos e negativos da crise sobre a gestão do órgão, dando enfoque às cinco funções da Administração: planejamento, organização, execução, controle e liderança, bem como sobre o aprendizado organizacional.

Para isso, a abordagem realizada foi qualitativa, com um estudo de caso aplicado junto ao Ministério do Turismo, o qual contou com a participação de sete pessoas, entre elas funcionários e servidores do MTur que estavam presentes no órgão no momento da crise ou que vivenciaram o pós-crise. A coleta de dados foi realizada com base em um roteiro de entrevista semiestruturado contendo nove questões e a análise, que se deu através da análise de conteúdo, consistiu em verificar os resultados em três fases: a transcrição das entrevistas, leitura das transcrições e confecção de planilhas no Excel com a síntese dos resultados apurados.

Quanto à crise, seus antecedentes e as fases pelas quais se deu sua instauração no MTur, com relação às variáveis ligadas ao OE 1, pode-se constatar que, de fato, a Operação Voucher foi uma crise na história do Ministério do Turismo, que surgiu de forma inesperada, tendo a sua deflagração desestabilizado a estrutura do órgão, revelando as fragilidades da sua gestão.

A crise foi caracterizada por um quadro de descontrole que se mantinha no Ministério. Os entrevistados indicaram que o MTur trabalhava com uma flexibilidade grande em suas ações, sem maiores preocupações quanto às regras e leis que exigem o serviço público, tendo os funcionários e servidores, muitas vezes, agido da mesma forma com a qual age a iniciativa privada.

A crise, como relatada por alguns dos entrevistados, foi um mal que veio para o bem do Ministério. Com ela, foi possível visualizar os erros que estavam sendo cometidos desde o início da criação do órgão, do mais simples funcionário e servidor, até o gestor do mais alto escalão na linha hierárquica. As fragilidades administrativas foram expostas e, com isso, puderam ser analisadas e tomadas as atitudes necessárias para a correção das mesmas.

Quanto às atitudes tomadas pelo Ministério do Turismo e setores mais afetados, a um plano de contenção de crises e pós-crise, e ao ambiente e clima organizacional, variáveis ligadas ao OE 2, de início, diante do desespero que tomou o Ministério, observou-se que os gestores (líderes) não souberam lidar da melhor forma com a situação. Foram relatados nas falas que os servidores e funcionários não receberam as informações adequadas sobre o que acontecia no Ministério por parte do próprio órgão, não houve um diálogo entre a alta gestão e as demais áreas do MTur e as medidas foram tomadas sem o consentimento e participação dos demais servidores e funcionários da casa, levando-os a se sentirem desamparados sem um posicionamento direto dos seus superiores.

Como citado por Nars, Ferreira e Fischer (2013), a liderança assume papel fundamental na gestão da organização em momentos de crise frente aos novos desafios para manutenção da moral da equipe, fator que não ocorreu durante a crise do MTur. Muitos gestores sentiram-se acuados com a situação sem saber como proceder diante daquele cenário. Além disso, como o caso em estudo tem um

caráter ligado a corrupção, as pessoas responsáveis por gerir a crise não tinham o domínio sobre a gestão do Ministério, visto que vinham de fora da organização.

Em situações como esta, é necessário que o gestor esteja plenamente consciente quanto a sua organização, suas obrigações e responsabilidades antes do surgimento de uma crise, como uma forma de prevenção ou de manter o controle em um momento turbulento, através da segurança e do conhecimento que tem sobre a sua empresa (GLADU, 2003).

Os resultados também indicam que o MTur preocupou-se com a comunicação externa, mas não investiu o necessário para manter o controle da situação na comunicação interna. Os funcionários e servidores não tinham a informação da fonte primária, baseavam-se pelo que ouviam da imprensa e ruídos de dentro do órgão, dando abertura para atitudes prejudiciais como a recusa à execução das suas responsabilidades.

O clima e ambiente organizacional foram intensamente prejudicados e demonstram-se fragilizados até hoje. Os processos passaram a ser vistos com receio e insegurança. A crise provou que o MTur não possuía procedimentos padrões, dentro das regras da Administração Pública, para a realização das suas ações. De primeira mão, toda e qualquer ação poderia resultar em sérios danos para o órgão e para quem estava no Ministério. Além disso, a imagem do Ministério e das pessoas diretamente envolvidas na Operação Voucher foi totalmente exposta, causando danos psicológicos irreversíveis para muitas delas.

O medo resultante deste cenário levou à suspensão de todos os convênios e paralisia geral nos processos. O MTur ficou praticamente parado por cerca de um ano, gerando uma drástica queda na produção e atrasos que, até hoje, freiam a execução do órgão. Além disso, a relação com os parceiros ficou estremecida, prejudicando a realização de novos projetos do Ministério, que trabalha com um leque menor de boas entidades capazes de lhes prestar os serviços necessários. Os custos não são decorrentes apenas do acontecimento da crise, mas do que é necessário para que o órgão seja reorganizado.

Apesar de que, no novo desenho do capitalismo, enfrentar crises passa a ser o principal objetivo das empresas, como descrito por Siqueira (2009), o MTur, assim

como a maioria das organizações, não estava preparado para vivenciar um momento como o descrito neste trabalho. As organizações não costumam se preparar para uma crise. Como afirmou Nascimento (2007), muitas empresas têm dificuldade em trabalhar informações negativas, preferindo desconversar o assunto, ignorá-lo e não admitir que são vulneráveis à ocorrência de crises ao invés de aceitá-las e adicioná-las ao seu planejamento estratégico.

Para que esse tipo de transtorno seja evitado é importante que o órgão invista em medidas preventivas, para que não sejam necessárias atitudes drásticas corretivas mais tarde. Como mencionado por Balsler e Foxman (2005), uma boa comunicação interna é capaz de prevenir problemas maiores para a organização, e frisam a importância da criação de regras de reajuste para os seus funcionários e de uma equipe de crise.

O MTur não tinha um plano de contenção para crises, como alegado por todos os entrevistados, exceto o E6, e não o possui até hoje, fato afirmado pela maioria dos participantes da coleta de dados. Não existe no órgão uma equipe especializada para gerir crises, assim como recomenda a literatura internacional. Diante deste quadro, os gestores continuam agindo com improviso, criando equipes de trabalho em cima da hora, após a instauração da crise, e assim, a principal preocupação passa a ser a repercussão do órgão frente à sociedade.

Diante do peso negativo que essa crise exerceu sobre o Ministério, é coerente que nenhum dos participantes tenha demonstrado percepção e entendimento quanto às fases que compõem a gestão de uma crise: mitigação, preparação, resposta e recuperação (GLADU, 2003), visto que em nenhum momento foram mencionadas durante a coleta de dados, sendo a crise descrita por eles como um fato que surgiu de forma inesperada, que levou à paralisação dos processos no órgão e que serviu para que o mesmo buscasse o aprimoramento da sua gestão. Ainda assim, foi possível perceber a presença e distinção destas fases na crise ocorrida no MTur.

Quanto aos prejuízos para o órgão, os impactos positivos e negativos sobre a sua gestão e a gestão do MTur, variáveis pertencentes ao OE 3, apesar da reputação do órgão ter sido prejudicada pelo caráter corruptivo da crise em estudo (o que ainda hoje pode ser notado), do retrabalho que mantém o atraso dos

processos do MTur, além das próprias demandas daquela época que até então se mantêm em análise, impedindo o órgão de avançar na sua produtividade, e do clima organizacional ainda instável em decorrência da Operação Voucher, principais prejuízos citados pelos entrevistados, os resultados permitiram constatar que as crises são capazes de influenciar a gestão de um órgão do setor público em várias formas.

Apesar do valor negativo que estamos acostumados a atribuir a palavra crise, foi possível identificar, também, muitos pontos positivos sobre a gestão, tais como: a implantação de um planejamento todo sistematizado, com metas estabelecidas por área e para os servidores e com a realização de reuniões trimestrais onde as áreas técnicas apresentam para o gabinete do ministro os seus resultados, na função planejar; a criação de programas de controle capazes de orientar o MTur quanto ao repasse e melhor alocação dos recursos, assim quanto aos prazos que devem ser respeitados para prestação de contas com os órgãos de controladoria externos, na função organizar; a criação de programas que garantam ao MTur a segurança e transparência dos processos, como o SIACOR, na função controlar; o investimento em um maior monitoramento da execução no MTur, assim como o próprio órgão, funcionários e servidores passaram a ser mais responsáveis durante a execução dos serviços, na função executar; e o fato de ascenderem no Ministério lideranças já existentes na estrutura organizacional, além da busca pelo aprimoramento do controle dos processos e pela transmissão de uma maior segurança aos funcionários e servidores por parte dos gestores, na função liderar.

Além disso, os servidores foram capacitados. A crise expôs a falta de preparo de muitos para com o serviço público, principalmente no que tange à legislação que deve ser seguida. Após esse acontecimento, ficou clara a necessidade de investimento em treinamento e de uma reestruturação do planejamento estratégico do órgão, como realizado no Departamento de Qualificação (setor alvo da Operação).

Apesar dessas novas medidas terem originado uma cultura organizacional de aprimoramento de gestão no Ministério do Turismo, foram observados pontos negativos na gestão quanto à função executar, decorrente de um aumento da burocracia nos processos, da queda de proatividade dos gestores e do retrabalho que ainda demanda muito tempo do órgão, tornando os processos mais lentos e

causando uma considerável queda na produtividade do MTur com relação à época que antecede a crise; e quanto à função liderar, visto que ainda hoje, mesmo após pouco mais de quatro anos do acontecimento da crise e da rotatividade ocorrida, os funcionários e servidores ainda guardam desconfiança dos seus líderes e temem em realizar alguns serviços delegados por eles, como o fato de recusarem assinar determinados processos, por exemplo. Além disso, a rotatividade no órgão é alta e prejudicial para o seu bom desempenho, e alguns dos entrevistados remeteram como forte influenciador deste fato o prejuízo de imagem do Ministério.

Entretanto, é válido ressaltar, como mencionado por Gladu (2003) ao longo deste trabalho, que a crise deve favorecer o amadurecimento de uma organização, pública ou privada, e é uma experiência a mais para ela, visto que a tendência é que ela passe a fortalecer suas bases e a aprimorar o seu planejamento através do conhecimento adquirido. Sendo assim, a crise ocasionada pela Operação Voucher no Ministério do Turismo foi de grande aprendizado para o órgão, como pode ser comprovado com a análise dos pontos positivos percebidos sobre a sua gestão.

Este trabalho contou com duas limitações. Primeiro, a literatura nacional mostrou-se com conteúdo escasso na temática, e em sua maioria, voltado para o campo da Comunicação. Isso dificultou no desenrolar de um raciocínio lógico acerca do problema dentro do campo da Administração sendo fundamental recorrer à literatura internacional. E segundo, a coleta de dados coincidiu com o período de recesso das organizações, o que impediu a participação de algumas pessoas que poderiam acrescentar no resultado final.

O presente estudo propõe que a Administração Pública seja repensada. Diante do momento de crise vivenciado pelo país atualmente, fica aqui o tema em evidência para que possa ser dada a ele maior atenção, propondo que seja alvo de futuros estudos mais aprofundados, capazes de auxiliar no bom funcionamento dos órgãos públicos brasileiros e em uma melhor tomada de decisões por parte da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, Cristina. W.; BARIANI, E. **As Marcas de Nascimento: A Administração Pública da Colônia à República Velha.** In: ANDREWS, Cristina W.; BARIANI, Edison (Orgs.). *Administração pública no Brasil: Breve história política.* São Paulo: UNIFESP, 2011. P. 13.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023:** Informação e Documentação - Referências - Elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

BALASSIANO, M; TAVARES, E; PIMENTA, Roberto C. Estresse ocupacional na administração pública brasileira: quais os fatores impactantes? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, maio/jun. 2011.

BALSER, Barbara B.; FOXMAN, Abraham H. **Protecting Your Jewish Institution: Security Strategies For Today's Dangerous World.** United States of America: Anti-Defamation League, 2005. 138 pp..

BOIN, A.; HART, P.; STERN, E.; SUNDELIUS, B. **The politics crisis management.** Inglaterra: Cambridge, 2005.

BORODIZICS, E. **Risk, Crisis and Security Management.** Wiley, 2007. 256 pp.

BRASIL. Escola Nacional da ADMINISTRAÇÃO. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.** Brasília, 1997.

BRASIL. Fundo Geral do Turismo. **Relatório de Gestão:** exercício de 2014. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. Institucional. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/institucional.html>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaOrgaos.asp?CodOS=54000>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Regimento Interno.** Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil 2011 - 2014.** Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/49-documento-referencial-turismo-no-brasil-2011-2014/49-documento-referencial-turismo-no-brasil-2011-2014.html>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

BRASIL. Polícia Federal. Divisão de Comunicação Social. **PF deflagra a Operação Voucher.** Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2013/08/pf-deflagra-a-operacao-voucher>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

Brasil vive combinação de crises fiscal e política, diz Marco Aurélio Garcia. **O Estado de S. Paulo.** Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-vive-combinacao-de-criSES-fiscal-e-politica--diz-marco-aurelio-garcia,1759376>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BUSCH, Amarílis; AMORIM, Sônia. A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas. **Casoteca de Gestão Pública**. Disponível em: <[http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com\\_multicategories&view=article&id=158:dilemas-do-gestor-publico-o-caso-da-greve-dos-professores-estaduais-do-rio-de-janeiro&catid=17:negociacao&Itemid=12](http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=158:dilemas-do-gestor-publico-o-caso-da-greve-dos-professores-estaduais-do-rio-de-janeiro&catid=17:negociacao&Itemid=12)>. Acesso Em: 25 nov. 2015.

CARVALHO, Maria S. M. V; TONET, Helena C. Qualidade na administração pública. **Revista de Administração Pública**, 2/1994.

CARVALHO, Pedro M. V. **Fatores que influenciam a resiliência dos gestores em tempos de crise**: o caso do pequeno comércio em Portugal. 2014. Dissertação (mestrado em gestão de serviços) – Universidade do Porto. Portugal. 2014.

CHIAVENATO, I; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico**: fundamentos e aplicações. 12ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2003. 413 pp.

Crise do GDF chega ao ápice do risco de colapso financeiro. Para retomar o limite de gastos com pessoal considerado prudente, GDF deverá reduzir em 20% o número de cargos comissionados. **Correio Brasiliense**. Cidades – DF. Disponível em:

<[http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/14/interna\\_cidade\\_sdf,498571/crise-financeira-do-gdf-chega-ao-apce-com-risco-de-colapso-financeiro.shtml](http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/14/interna_cidade_sdf,498571/crise-financeira-do-gdf-chega-ao-apce-com-risco-de-colapso-financeiro.shtml)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

Desastre em Mariana foi maior acidente com resíduo de mineração em 30 anos. **UOL Notícias**. Cotidiano. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/11/27/rompimento-da-barragem-em-mariana-mg-foi-o-maior-acidente-em-30-anos.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

ENTENDA a Operação Voucher, da PF, que prendeu o número 2 do Turismo. Objetivo da operação é conter suposto desvio de verbas do ministério. Justiça expediu 38 mandados de prisão; fraude seria de quase R\$ 3 mi. **G1**. Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/entenda-operacao-voucher-da-pf-que-prendeu-o-numero-2-do-turismo.html>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

FARAZMAND, A. **Handbook of crisis and emergency management**. London: CRC Press, 2014. 825 pp.

FAUSTO, Boris. As crises em nossa história. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, vol. 1, n.1, pp. 79-85, jun. 1984.

FERNANDES, Luís; CARVALHO, Maria C. Por onde anda o que se oculta: o acesso a mundos sociais de consumidores problemáticos de drogas através do método do *snowball*. **Revista Toxicodependências**. Vol. 6, n. 3, pp. 17-78, 2000.

FISCHER, T. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

FORJAZ, Maria C. S. Globalização e crise do estado nacional. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. Vol. 40, n. 2, pp. 38 – 50, abr./Jun 2000.

GLADU, A. CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT: A Guide for Managers of the Public Service of Canada.

HAGUETTE, Teresa M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1992. 223 pp.

KRUGMAN, P (Org.). A crise de 2008 e a economia da depressão. **Revista de Economia Política**. Rio de Janeiro. Pp. 180 – 182, 2010.

LESSA, C. Sem auto-estima e identidade não sairemos da crise. Visões da crise. 1ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. 199 pp. Entrevista concedida ao Jornal dos Economistas, n. 104, de dezembro de 1997, pp. 101.

LIMA, Telma C. S.; MIOTO, Regina C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45, 2007.

LOURENÇO, Milene R.; MARCHIORI, Marlene Regina. A Comunicação de Risco como Fator Essencial no Processo de Gestão de Crises. In: XII CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUL, Londrina – PR, 2011. 14 pp.

MAXIMIANO, Antonio. C. A. **Organizações e Administração**. In: MAXIMIANO, Antonio C. A. Introdução à Administração. 7ª ed. ver. e ampl., 2ª reimpr., São Paulo: Atlas, 2008. Cap. 1.

MEDEIROS, Cintia R.O.; ALCADIPANI, Rafael. *Strategy as Truth: respostas estratégicas na gestão de crises após um crime corporativo*. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 20, n. 4, p. 847-861, 2013.

MENDES, António M. M. Subsídios para uma Teoria das Crises Políticas. In: CONGRESSO SITE OFICIAL DA SOCIEDADE PORTUGUESA DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 4., 2005, Portugal. Portugal: Livro de Actas, p. 765 – 774, 2005.

MONTEIRO, Jorge V. A conjuntura das escolhas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 2004.

Nars, Felipe C. F; Ferreira, Marcos A. A; Fischer, A. L. A Motivação do Homem para o Trabalho: um Estudo sobre o Impacto da Crise Econômica Mundial. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 6, número 2, p. 333-352, Jun. 2013.

NASCIMENTO, Iara. M. **Gerenciamento de crises: identificar, planejar e prevenir**. Jul. 2007. 86 páginas. Monografia (graduação em Comunicação Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

Número 2 do turismo orientava empresário a ludibriar ministério. **O Globo**. Política. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/autocritica-de-globo-em-11-de-agosto-de-2011-2869434>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

O escândalo da Petrobrás e o sonho perdido dos brasileiros. **O Estado de São Paulo**. Economia e negócios. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,escandalo-da-petrobras-deixa-brasileiros-lamentando-um-sonho-perdido,1741265>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

OLIVEIRA, Rosângela F. A (in) comunicação no gerenciamento de crises organizacionais. In. XII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN (ALAIIC), Lima (Peru): 6, 7 e 8 de ago. 2014.

PAES, Ana P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, jan./mar. 2005.

PEIXOTO, F. M.; AMARAL, H. F.; CORREIA, L. F. Governança corporativa, risco e custo de capital: uma análise durante crises ocorridas na primeira década do Século XXI. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 90, p. 67-88, 2014.

PEREIRA, J.M. **O que explica a acomodação e a inércia da administração pública no Brasil?** UnB, 2014. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=675>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

PEREIRA, Luiz C. B. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, ENAP, out. 2001.

PEREIRA, Luiz C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, n.1, pp. 7 – 40, jan./abr. 1996.

PEREIRA, Luiz C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, n.1, pp. 5 – 42, jan./mar. 1998.

Projeto de interesse de Sarney levou R\$ 3 milhões. **O Estado de São Paulo**. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-do-turismo-de-interesse-de-sarney-levou-r-3-milhoes,757451>>. Acesso em: 29 out. 2015.

PUENTE-PALACIOS, Katia E. Abordagens teóricas e dimensões empíricas do conceito de clima organizacional. **Revista de Administração**, São Paulo v.37, n.3, p.96-104, julho/setembro 2002.

QUARESMA, Sílvia J.; BONI, Valdete. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 2, n. 1, pp. 68-80, jan./jul. 2005.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social: Métodos e técnicas**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 1999. 334 pp..

ROSA, Ádima D. A reconfiguração do Estado Brasileiro e a nova administração pública gerencial: o perfil do burocrata contemporâneo. In. III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Programa de pós-graduação em políticas públicas. Universidade Federal do Maranhão, 2007. 8 pp..

ROSA, M. **A era do escândalo: Lições, relatos e bastidores de quem viveu as grandes crises de imagem**. 3ª edição. São Paulo: Geração Editorial, 2003. 527 pp..

SARAI, Leandro. Repensando o conceito de administração pública na busca da máxima efetividade de seus princípios constitucionais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2767, 15 pp., 28 jan. 2011.

SÁ-SILVA, Jackson R.; ALMEIDA, Cristóvão D.; GUINDANI, Joel F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I, número I, Julho de 2009.

SEABRA, Sérgio N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Jul./Ago. 2001.

SILVA, Jorge G. O caso do desastre da região serrana do Rio de Janeiro: São adequados os critérios adotados pela administração pública em uma situação de tragédia e calamidade? **Casoteca de Gestão Pública**, 2014. Disponível em: <[http://casoteca.ena.gov.br/index.php?option=com\\_multicategories&view=article&id=95:regiao-serrana-do-rio-de-janeiro&catid=20:atendimento-ao-cidadao&Itemid=12](http://casoteca.ena.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=95:regiao-serrana-do-rio-de-janeiro&catid=20:atendimento-ao-cidadao&Itemid=12)>. Acesso em: 07 dez. 2015.

SIQUEIRA, Marcus V. S. **Gestão de Pessoas e Discurso Organizacional: Crítica à Relação Indivíduo-Empresa nas Organizacionais Contemporâneas**. Curitiba: Juruá Editora. 2009. 246 pp.

SOUZA, C. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, jul./ago. 1998.

Um ano depois, qual o saldo dos protestos de junho de 2013? **BBC Brasil**. Notícias. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140612\\_saldo\\_protestos\\_junho\\_jf\\_kb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140612_saldo_protestos_junho_jf_kb)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

USP perde 11 posições em ranking de melhores do mundo; Brasil tem 2 entre 200 melhores. **BBC**. Notícias. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150914\\_universidades\\_brasil\\_ranking\\_rb#orb-banner](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150914_universidades_brasil_ranking_rb#orb-banner)>. Acesso em: 14 dez. 2015.

VERGARA, Sylvia. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2010. 277 pp..

VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah. M. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Volume 2. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 237 pp..

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB, 1922 [1999], Capítulo III “Os tipos de dominação”, p. 139-188.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Proposta de roteiro da entrevista

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a crise ocorrida em 2011 no Ministério do Turismo e seu gerenciamento, bem como os impactos positivos e negativos dela decorrentes sobre a gestão. Para isso, antes se faz necessário caracterizar a crise em estudo neste trabalho, apontando seus antecedentes e fases; descrever a forma como o órgão, na figura de seus gestores, técnicos e servidores, lidaram com a crise; e verificar os impactos positivos e negativos da crise sobre a gestão do órgão, dando enfoque às cinco funções da Administração, segundo Maximiano (2008): planejamento, organização, execução, controle e liderança.

1. Na sua avaliação, a operação voucher pode ser considerada uma crise na história do MTur? Pode me relatar um pouco como esta crise surgiu, o que representou para o órgão e como se desdobrou?
2. Quais foram as primeiras atitudes tomadas pelo Ministério quando a crise foi deflagrada?
3. Havia um plano de ação de contenção para crises? Alguma equipe responsável para gerenciar a crise? E para promover mudanças após a crise?
4. De que forma os setores mais afetados lidaram com a crise?
5. Como ficou o ambiente organizacional durante e após a crise? Qual era o clima na organização? Quais as consequências disso na gestão?
6. Ainda hoje o Ministério sofre algum prejuízo decorrente desta crise? Qual (is)?
7. O senhor avalia ter havido impactos positivos da crise sobre as funções administrativas (planejar, organizar, executar, controlar e liderar)?
8. E avalia algum impacto negativo para estas mesmas funções?
9. Como o senhor (a) via a gestão do MTur antes da crise e como a vê hoje? Qual o aprendizado acumulado para o órgão?

## ANEXOS

### Anexo 1: As melhores Universidades Brasileiras

As melhores universidades brasileiras		
POSIÇÃO EM 2015	POSIÇÃO EM 2014	INSTITUIÇÃO
143	132	Universidade de São Paulo
195	208	Universidade Estadual de Campinas
323	271	Universidade Federal do Rio de Janeiro
451-460	471-480	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
481-490	421-430	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
491-500	551-600	Universidade de Brasília
491-500	421-430	Universidade Federal de São Paulo
501-550	501-550	PUC-Rio
501-550	551-600	PUC-SP
551-600	451-460	Universidade Federal de Minas Gerais
651-700	701+ (acima da posição 701)	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
651-700	551-600	Universidade Federal de São Carlos
701+	651-700	PUC-RS
701+	701+	Universidade Estadual de Londrina
701+	601-650	Universidade Federal da Bahia
701+	651-700	Universidade Federal de Santa Catarina
701+	701+	Universidade Federal de Santa Maria
701+	701+	Universidade Federal de Viçosa
701+	701+	Universidade Federal do Ceará
701+	651-700	Universidade Federal do Paraná
701+	701+	Universidade Federal de Pernambuco
701+	701+	Universidade Federal Fluminense

Fonte: BBC em setembro 2015

## Anexo 2: Orçamento do Ministério do Turismo

MTur						
SE/SPOA/CGPOF						
Acompanhamento da Execução Orçamentária						
SÉRIE HISTÓRICA 2003 - 2014						
						R\$ MILHÕES
ANO	PLOA (A)	EMENDAS (B)	DOTAÇÃO FINAL (C)	LIMITE (D)	EMPENHADO (E)	% EXECUÇÃO F=(E/D)
2003	218	129	378	135	127	94,07
2004	205	262	532	360	358	99,44
2005	311	706	1.072	718	713	99,30
2006	320	926	1.731	1.410	1.405	99,65
2007	664	1.099	2.127	1.757	1.736	98,80
2008	500	2.129	3.049	2.312	2.311	99,96
2009	509	2.463	2.972	2.480	2.441	98,43
2010	802	3.382	4.352	2.282	2.115	92,68
2011	803	2.588	3.391	1.291	1.251	96,90
2012	734	1.876	2.610	1.204	1.181	98,09
2013	733	1.928	2.823	2.148	2.129	99,12
2014	611	788	1.414	729	722	99,04
<b>TOTAL</b>	<b>6.410</b>	<b>18.274</b>	<b>26.451</b>	<b>16.826</b>	<b>16.489</b>	<b>98,00</b>
* Valores constantes da planilha não apresentam dados de pessoal e nem FUNGETUR						