



Principais Stakeholders Urbanos Municipais: Governos, Indústria, Cidadãos E Sociedade Civil

Main Municipal Urban Stakeholders: Governments, Industry, Citizens, and Civil Society

DONIZETE FERREIRA BECK

UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

JOSÉ EDUARDO STOROPOLI

UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

Nota de esclarecimento:

Comunicamos que devido à pandemia do Coronavírus (COVID 19), o IX SINGEP e a 9ª Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) foram realizados de forma remota, nos dias **20, 21 e 22 de outubro de 2021**.

Agradecimento à órgão de fomento:

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Principais Stakeholders Urbanos Municipais: Governos, Indústria, Cidadãos E Sociedade Civil

Objetivo do estudo

Identificar quem são os stakeholders urbanos dos municípios encontrados na literatura

Relevância/originalidade

Discussão aprofundada de como os governos, a indústria, os cidadãos e a sociedade civil são fundamentais para os gestores urbanos e planejadores urbanos poderem melhorar a relação entre a gestão urbana municipal com tais stakeholders e promover o desenvolvimento socioeconômico urbano.

Metodologia/abordagem

Este estudo performou uma revisão sistemática da literatura, selecionando 36 artigos na base de dados Scopus.

Principais resultados

Os principais resultados desse estudo estão na identificação e discussão sobre os quatro principais stakeholders urbanos encontrados na literatura, os quais são: os governos, a indústria, os cidadãos e a sociedade civil.

Contribuições teóricas/metodológicas

Este trabalho contribui com a teoria dos stakeholders e com os estudos urbanos, pois mapeia os stakeholders urbanos e discute detalhadamente como os quatro tipos com maior ocorrência na literatura são stakeholders sob o construto de Stakeholder (Freeman, 1984).

Contribuições sociais/para a gestão

Aos praticantes, como gestores públicos de municípios e planejadores urbanos, este trabalho contribui ao sintetizar como a literatura tem demonstrado a forma em que tais stakeholders são afetados pelas ou afetam as políticas da gestão urbana.

Palavras-chave: Teoria dos Stakeholders, Estudos Urbanos, Gestão Urbana, Estratégia Urbana, Stakeholders urbanos

Main Municipal Urban Stakeholders: Governments, Industry, Citizens, and Civil Society

Study purpose

To identify who are the urban stakeholders of the municipalities in the literature.

Relevance / originality

The originality is an In-depth discussion of how governments, industry, citizens, and civil society are critical for urban managers and urban planners to improve the relationship between municipal urban management with those urban stakeholders as well as promoting urban socioeconomic

Methodology / approach

This study performed a systematic literature review, selecting 36 articles from the Scopus database.

Main results

The main results of this study are in the identification and discussion of the four main urban stakeholders found in the literature, which are: (1) governments, (2) industry, (3) citizens, and (4) civil society.

Theoretical / methodological contributions

This work contributes to stakeholder theory and urban studies, as it maps urban stakeholders and discusses in detail how the four types with the highest occurrence in the literature are definitely stakeholders under the construct of stakeholder (Freeman, 1984).

Social / management contributions

For practitioners, such as public managers of municipalities and urban planners, this work contributes by synthesizing how the literature has shown the way in which such stakeholders are affected by or affect urban management.

Keywords: Stakeholder Theory, Urban Studies, Urban Management, Urban Strategy, Urban Stakeholders

1 Introdução

No contexto da urbanização, as cidades se tornaram lugares em que cidadãos, indústrias, turistas, e inúmeros atores urbanos têm interagido entre si. Isso denota a importância da administração municipal possuir uma estratégia de gestão de seus *stakeholders* e não apenas a cidade como um mero sistema.

Embora a literatura sobre a teoria dos *stakeholders* tenha sido amplamente explorada na área de negócios, existem poucos estudos organizados na administração pública sobre o tema cidades. O principal construto da teoria é o conceito de *stakeholder*, o qual é considerado qualquer um que pode afetar ou ser afetado pelas atividades voltadas ao objetivo de uma organização (Freeman, 1984). A lacuna teórica é a ausência de uma síntese clara de quem são os *stakeholders* das gestões municipais, haja visto que como se observa na literatura, os *stakeholders* urbanos têm sido estudados para contextos específicos e não para a administração municipal como um todo (Kaur & Lodhia, 2014; Chmutina, Ganor, & Bosher, 2014; Li et al., 2016; Eshuis et al., 2018; Lai & Ooi 2015). Por isso, surge a importância de entender quem são os *stakeholders* das cidades.

O objetivo deste artigo é identificar quem são os *stakeholders* urbanos dos municípios encontrados na literatura. Afinal, ao fazerem uma gestão de *stakeholders*, gestores públicos farão melhores estratégias para suas organizações públicas, resolverão problemas técnicos e políticos e, então, promoverão o bem comum (Bryson 2004). Para isso, consideramos apenas o construto de *stakeholder* formulado por Freeman (1984). Outros construtos importantes da teoria dos *stakeholders* não foram utilizados na análise deste artigo porque não contribuem para o propósito deste artigo, como a saliência (Mitchell, Agle, & Wood, 1997), as abordagens normativa, instrumental e descritivas (Donaldson & Preston, 1995), e criação de valor (Bridoux & Stoelhorst, 2014; Clarkson, 1995; Harrison, Bosse, & Philips, 2010; Tantalo & Priem, 2014).

Neste trabalho, fornecemos uma síntese da literatura sobre os quatro principais tipos de *stakeholders* de gestão municipal encontrados na literatura, que são os governos, a indústria, os cidadãos e a sociedade civil. Outros tipos de *stakeholders* foram encontrados e que são relevantes, porém pouco trabalhados na literatura são sobre os turistas, a academia, os sindicatos, a mídia, os investidores, as instituições financeiras, os fornecedores em licitações e as organizações supranacionais e internacionais.

Após esta introdução, o referencial teórico apresenta sucintamente a teoria dos *stakeholders* e principalmente o construto de - *stakeholder* - de Freeman (1984) utilizado na discussão. Por conseguinte, apresentamos o método, os resultados e as discussões. Por fim, concluímos com nossos principais achados, contribuições, e implicações de estudos futuros.

2 Referencial Teórico

A teoria dos *stakeholders* contrasta com a teoria da agência por diferenciar acionistas e *stakeholders*. Pois, de acordo com Freeman (1984), ela não apenas enfatiza o interesse dos acionistas e dos proprietários da organização (ou seja, apenas uma parte), mas enfatiza o de qualquer terceiro que seja afetado ou afete as atividades organizacionais. Além disso, ela se preocupa com questões relacionadas à comercialização, criação de valor, mentalidade gerencial, responsabilidade social e ética do capitalismo. De forma em que se crie valor para os *stakeholders* a médio e longo prazo.

Os principais construtos da teoria dos *stakeholders* são: a saliência do *stakeholder* (Mitchell, Agle, & Wood, 1997); suas abordagens descritivas, instrumentais e normativas (Donaldson & Preston, 1995); a criação de valor (Bridoux & Stoelhorst, 2014; Clarkson, 1995; Harrison, Bosse, & Philips, 2010; Tantalo & Priem, 2014), e o próprio construto de *stakeholder* (Freeman 1984). Com exceção do último, os primeiros construtos não foram aplicados na discussão deste artigo por não permitirem os pesquisadores identificarem e entenderem quais e quem são os *stakeholders* das cidades, porém, são importantes e devem ser estudados em estudos futuros.

Ainda mais, a teoria dos *stakeholders* tem uma perspectiva multidisciplinar e interdisciplinar. Dessa forma, essa teoria pode ser mais explorada nas ciências sociais aplicadas, como na área da administração pública (Harrison, Freeman, & Abreu, 2015). Para identificar os *stakeholders* urbanos, optamos por utilizar apenas o construto de *stakeholder* de Freeman (1984) como ferramenta para encontrar e discutir os *stakeholders* urbanos de gestões municipais e como elas têm lidado com tais *stakeholders*. Freeman (1984, p. 49, tradução nossa) define *stakeholder* como “alguém que afeta ou é afetado pela realização de um objetivo de uma organização” (ver nota n. 1), tal como uma atividade. Tal construto é fundamental pois foi utilizado na nossa análise e discussão.

3 Metodologia

Para realizar uma revisão sistemática da literatura, obtivemos 104 artigos e revisões publicados entre 2009 e 2020, que citaram a obra seminal da teoria dos *stakeholders* de Freeman (1984), ao procurar na base de dados da *Scopus* a seguinte expressão de busca: TITLE-ABS-KEY ("Stakeholder\$") AND TITLE-ABS-KEY ("city" OR "cities" OR "municip*" OR "urban") AND DOCTYPE (ar OR re) AND PUBYEAR < 2020 AND PUBYEAR > 2009 AND REFPUYEAR = 1984 AND REFTITLE("Stakeholder") AND REFAUTH("Freeman").

Após a leitura de todo o corpo dos 140 artigos, removemos 104 artigos que não abordam diretamente *stakeholders* das cidades. Assim, a amostra final é de 36 artigos. Na leitura dos artigos, identificamos a ocorrência de 13 tipos principais de *stakeholders* das cidades, que são consecutivamente em ordem decrescente de ocorrências: governo (com 29 ocorrências); indústria (28); cidadãos (28); sociedade civil (19); turistas (8); academia (8); sindicatos (6); mídia (5); investidores (5); instituições financeiras (5); fornecedores (4); parcerias (3); e organizações supranacionais e internacionais (3).

Assim, por meio do construto de *stakeholder* de Freeman (1984), analisamos como que os quatro tipos de *stakeholders* com maior ocorrência afetam ou são afetados pela realização dos objetivos das gestões municipais.

4 Resultados e discussão

Para cada um dos quatro tipos principais de *stakeholder* da gestão urbana, apresentamos uma subseção distinta e são apresentados em ordem decrescente de ocorrência na literatura: (1) governos; (2) indústria; (3) cidadãos; e (4) sociedade civil.

4.2.1 Governos.

Nos governos, os agentes governamentais desempenham um papel importante na implementação de políticas e programas, que são pessoas que trabalham no governo, representando seus interesses políticos e sociais. Exemplos de agentes governamentais são: o prefeito, qualquer espécie de representante de secretarias municipais e funcionários públicos. Nas democracias, os governos devem representar a vontade comum de seus cidadãos. No contexto das cidades, os governos locais também conhecidos como governos municipais desempenham um papel central na gestão urbana, pois são os responsáveis pelo desenvolvimento das políticas socioeconômicas e ambientais de suas cidades. Destaca-se a interferência dos governos regionais e nacionais, que podem interferir nas políticas municipais e colaborar com os governos municipais.

Desse modo, a literatura tem se preocupado em como os regulamentos, as políticas e os planos feitos por governos impactam o desenvolvimento urbano em várias temáticas (Timur e Getz, 2008; Kotler, Haider, & Rein, 1993), principalmente no turismo (Aas, Ladkin, & Fletcher, 2005; Timur & Getz, 2008; Byrd, 2007). Considerando o construto de saliência da teoria dos *stakeholders*, o governo tem sido o *stakeholder* mais poderoso nas cidades e, alinhado com isso, a maioria dos desafios do governo na governança urbana está relacionada à maior centralização governamental nos processos de tomada de decisão, ao menor grau de envolvimento dos cidadãos e a como conectar as aspirações da indústria com política urbana (Aas, Ladkin, & Fletcher, 2005; Timur & Getz, 2008). Para resolver o problema da centralização, alguns municípios privatizam suas organizações e, então, reduz-se o poder governamental, o qual é transmitido para a comunidade ou para a indústria (Timur & Getz 2008).

No que diz respeito às questões relacionadas com a Administração Pública, os principais temas abordados são a gestão de dados, regulamentos, políticas, licitações, estratégia e marketing (marca urbana e governança urbana), nos quais os governos têm um papel fundamentalmente ativo nestes temas. O governo afeta a gestão urbana ao regular, fazer e se envolver em políticas urbanas gerais, *marketing* urbano e planejamento urbano (Kaur & Lodhia, 2014; Chmutina, Ganor & Boshier, 2014; Li et al., 2016; Eshuis et al., 2018 ; Lai & Ooi, 2015), dominando todo o processo e ciclo das políticas urbanas, por exemplo no caso dos ambientais, como os relacionados aos pagamentos por serviços ecossistêmicos (Long et al., 2015), criando valor para os parceiros do setor privado e para si mesmo (Mouraviev & Kakabadse, 2015), gerenciando seus próprios critérios de avaliação de licitações e estabelecendo direitos e deveres claros entre governo e fornecedores (Mouraviev & Kakabadse, 2015; Ross, Leopkey, & Mercado, 2019), estimulando a sociedade civil e o envolvimento dos cidadãos (Amoah, Kajimo-Shakantu, & Van Shalkwyk, 2019) e gerenciando dados urbanos, bem como integrando dados municipais a regionais e nacionais um (Coetzee et al., 2019).

Por outro lado, o governo municipal é afetado quando há intervenções do governo nacional ou regional (Kaur & Lodhia 2014), quando agentes públicos e privados influenciam e participam dos processos de política urbana, bem como das próprias demandas internas que exigem atitudes governamentais (Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014; Li et al., 2016; López-Toro et al., 2016), por meio de influências do contexto local, macro/microeconômico, político e social e sobre como a atratividade da cidade para outros *stakeholders* (Long et al., 2015; Lai & Ooi 2015), e na gestão dos critérios de avaliação dos fornecedores das licitações (Mouraviev & Kakabadse, 2015).

Na infraestrutura, o governo e seus agentes afetam a gestão urbana ao: (1) implementarem políticas urbanas para promover um transporte urbano saudável e seguro, compartilham conhecimento com a comunidade acadêmica e profissionais de transporte (Khreis et al., 2016); (2) planejarem e administrarem o sistema de transporte urbano, resíduos

sólidos, planejamento urbano sustentável e programas para reduzir os riscos de desastres urbanos (Arvidsson & Pazirandeh, 2017; Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014; Li et al., 2016; Le, Nguyen, & Zhu, 2018); (3) fornecerem infraestrutura urbana básica e água de alta qualidade (Hudson et al., 2017; Furber et al., 2016); e (4) ao fornecerem infraestrutura adequada e incentivos para empresas e indústrias (Le, Nguyen & Zhu, 2018). Por outro lado, eles podem ser afetados ao receberem conhecimento, colaborarem e atenderem às demandas de outras partes interessadas, pois assim, podem alterar e melhorar as políticas urbanas (Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014; Khreis et al., 2016; Li et al., 2016; Furber et al., 2016). Além disso, o governo pode estar conectado aos cidadãos, à indústria, à sociedade civil, entre outros, por meio de iniciativas oriundas da mídia e da academia (Le, Nguyen, & Zhu, 2018).

Sobre o desenvolvimento sustentável, a literatura tem mostrado a importância do governo afetar a gestão urbana por meio de políticas urbanas sustentáveis, resilientes e ambientais e melhoria da infraestrutura urbana e oferta de serviços públicos, tais como pagamentos por serviços ecossistêmicos, transporte sustentável, design urbano sustentável, redução do risco de desastres, gestão de resíduos e água, entre outros (Long et al., 2015; Li et al., 2015; Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014; Le, Nguyen, & Zhu, 2018). Além disso, o desenvolvimento urbano sustentável leva em consideração questões socioeconômicas, como implementar políticas de habitação inclusivas e promover a responsabilidade social corporativa nas empresas localizadas na cidade (Phang & Tan, 2016; Vitea & Lim, 2019; Machado et al., 2018; Panton & Walters, 2018; Ndaguba & Hanyane, 2019). Em vez disso, o governo pode ser afetado pelo contexto urbano em que a cidade está inserida (Long et al., 2019), demandas originadas do próprio governo ou de partes interessadas externas (Li et al., 2016; Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014; López-Toro et al., 2016). Além disso, casos de sucesso industrial podem fornecer algumas lições para melhorar o governo e, em seguida, impactar em como o governo administra a si mesmo e seus desafios (Ndaguba & Hanyane, 2019).

Quanto à cultura, patrimônio, eventos e turismo das cidades, a literatura tem mostrado que o governo é um importante *stakeholder* no fornecimento de infraestrutura e serviços (Hudson et al., 2017), transformando estrategicamente a marca urbana e a gestão do patrimônio cultural conforme elas deveriam ser dependendo do ponto de vista governamental em questão (Lai & Ooi, 2015), no entanto, às vezes o governo pode criar desafios e barreiras para outros *stakeholders*, como organizadores de festivais de eventos urbanos (Ferdinand & Williams, 2018). Neste tópico, nosso objetivo é analisar se o governo é ou não um *stakeholder* urbano identificando-o na literatura, ou seja, se o governo afeta ou é afetado pelos objetivos da gestão urbana. Desta forma, não pretendemos julgar quais deveriam ser as melhores e efetivas consequências de cada questão encontrada na literatura, mas focar em nosso objetivo.

No setor imobiliário, Phang e Tan (2016) mostraram que o governo desempenha um papel fundamental na gestão da relação entre vendedores e compradores no setor imobiliário, como por exemplo, ao procurar fazer uma política habitacional clara e justa, bem como ao envolver instituições financeiras e a indústria para reduzir as taxas de juros dos empréstimos aos vendedores.

Portanto, os agentes governamentais e os governos afetam o cumprimento dos objetivos do município ao fazer o que foram designados ou eleitos, como seguir as normas e obrigações, entregar os resultados esperados e, então, teoricamente criar valor para o município e seus *stakeholders*. E assim, os governos estaduais/regionais/federais são afetados pelos objetivos do município no momento em que têm responsabilidades com o governo estadual/regional/federal, outros agentes do governo e toda a comunidade. Por exemplo, alguém designado como responsável pelo departamento econômico deve formular, implementar, supervisionar e gerenciar determinadas políticas econômicas urbanas que atendam aos objetivos do município.

Alguns desafios para a realização dos objetivos do município podem ser derivados de acordos políticos, orientação política, cultura e regime político.

4.2.2 Indústria.

A indústria é o tipo de *stakeholder* urbano que possui o papel de incorporador, produtor de um bem ou prestador de um serviço, possuindo fins lucrativos e múltiplos interesses em relação à cidade. Alguns exemplos de indústrias são os pequenos negócios, as empresas de alta tecnologia, as agências de viagens, a rede hoteleira, de construção, do ramo imobiliário, os empreendedores individuais, entre outros.

As indústrias são afetadas pela forma como a cidade é percebida por todos os tipos de pessoas e pela quantidade de clusters existentes dentro da cidade, quando uma cidade tem mais *clusters*, melhor será seu desenvolvimento econômico (Timur & Getz, 2008), bem como a comunidade local, mudanças contextuais e as políticas urbanas podem impactar financeiramente a indústria (Aas, Ladkin, & Fletcher, 2005; Byrd, 2007). Mais ainda, as indústrias são importantes para as cidades porque proporcionam empregos para os cidadãos, receitas para o governo e vitalidade econômica, dessa forma, as cidades deveriam ter um ambiente atraente, com menores impostos, menos burocracia, mais incentivos e apoio, inclusive no desenvolvimento de parques científicos (Kotler, Haider, & Rein, 1993).

As indústrias enfatizam mais questões urbanas relacionadas a transporte e rede de relacionamentos, do que os residentes, isto é, são dois atributos-chave para cidades que atraem mais empresas (Merrilees, Miller, & Herington, 2012). Ademais, na questão de transporte, deve-se considerar maneiras de reduzir o custo de transporte na logística urbana para os negócios, principalmente para os operadores de carga (Stathopoulos et al., 2011). Em suma, a logística urbana e o capital humano são importantes quando as indústrias analisam cidades e regiões.

O tipo de indústria, também, pode afetar a realização dos objetivos de um município, pois sua atividade pode ser considerada desejável, neutra ou indesejável de acordo com os objetivos e políticas do município, ou seja, depende do impacto socioeconômico e ambiental da indústria. Kotler, Haider e Rein (1993) exemplificam que “jogos de azar” e “prostituição” podem ser considerados “negócios” indesejáveis nas cidades, pois negócios como estes ameaçam a dimensão social da cidade, bem como as indústrias poluentes prejudicam a dimensão ambiental urbana.

A literatura dominante revela os setores-chave da indústria como partes interessadas urbanas, que são (1) o setor de construção e imobiliário (Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014; Lai & Ooi, 2015; Phang & Tan, 2016), (2) negócios orientada para uma abordagem sustentável em suas três dimensões conhecidas, ou seja, ambiental, econômica e social (Long et al., 2015; Le, Nguyen & Zhu, 2018; López-Toro et al., 2016; Vitiea & Lim, 2019), (3) turismo e hospitalidade (Hudson et al., 2017; Eshuis et al., 2018); (4) logística e transporte (Furber et al., 2016; Ferdinand & Williams, 2018); (5) emergência e serviços básicos das cidades, tais como os de saúde, segurança e proteção (Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014; Ferdinand & Williams, 2018); (6) e infraestrutura, como a gestão de resíduos urbanos e de tratamento de água (Le, Nguyen & Zhu, 2018).

Além disso, a literatura tradicional mostrou que a indústria afeta a gestão urbana por diversos motivos: (1) por desempenhar um papel importante na mitigação estrutural na gestão da redução do risco de desastres urbanos (Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014); (2) pois sua produtividade pode afetar as políticas urbanas, *e.g.* a produtividade rural afeta a política urbana

de institucionalização de pagamentos por serviços ecossistêmicos (Long et al., 2015); (3) por afetar o desenvolvimento urbano, proporcionando oportunidades de trabalho para os moradores da cidade, bem como infraestrutura e hospitalidade para os turistas (Hudson et al., 2017); (4) por impactar o efeito do *marketing* da cidade na política de turismo e lazer (Eshuis et al., 2018); (5) por influenciar como as políticas de habitação e turismo foram feitas pelo governo (Lai & Ooi, 2015); (6) e no caso dos serviços de emergência e de transporte ter o poder de influenciar a formulação e os projetos de eventos realizados na cidade (Ferdinand & Williams, 2018).

Por outro lado, a indústria é afetada pelo cumprimento dos objetivos do Município dependendo da percepção e do impacto que as políticas urbanas têm ao nível individual, de *cluster* ou de todo um nicho industrial. Por exemplo, impostos, regulamentações e burocracia têm o potencial de dificultar as atividades industriais de forma que elas comecem a evitar possuir atividades nessas cidades e regiões (Aas, Ladkin, & Fletcher, 2005; Byrd, 2007; Kotler, Haider, & Rein, 1993). Desta forma, a indústria tem sido afetada quando o contexto e outros *stakeholders* (como o governo) podem levar o setor privado a considerar questões sociais (tais como questões ambientais, ética, responsabilidade social corporativa e criação de valor para sociedade) em vez de apenas focar apenas nos econômicos (Khreis et al., 2016; Lai & Ooi, 2015; Vitiea & Lim, 2019; Ndaguba & Hanyane, 2019), bem como as políticas governamentais podem restringir ou incentivar as atividades industriais, como políticas públicas e regulamentações sobre atividades de transporte marítimo, gestão de resíduos, indústria habitacional, entre outros (Long et al., 2015; Furber et al., 2016; Le, Nguyen, & Zhu, 2018; Phang & Tan, 2016; Machado et al., 2018); a indústria pode ser enganada por uma falsa imagem da cidade emitida por consultores de *marketing* urbano (Sztejnberg & Giovanardi, 2017); ou a indústria pode ser atraída pelo impacto econômico urbano em busca de maior lucratividade e menores custos (López-Toro et al., 2016).

Portanto, a indústria é um *stakeholder* que afeta ou é afetada pela concretização dos objetivos da gestão urbana municipal. Pois, a indústria afeta o município por conta dos seus interesses econômicos, por ser uma provedora de empregos e infraestrutura, e por fazer *lobby* quanto aos regulamentos e políticas sobre o mercado. Também, a indústria é afetada pela institucionalização de deveres e direitos por meio de regulamentações e políticas públicas decididas pelos gestores urbanos sobre os desafios que a cidade tem que enfrentar.

4.2.3 Cidadãos

Os cidadãos são aquelas pessoas que vivem na cidade, possuem direitos e deveres próprios perante a gestão urbana municipal. Além disso, existe a comunidade, que é tanto uma área geográfica quanto um grupo de pessoas com origens ou interesses comuns, ou simplesmente são cidadãos de uma determinada localidade (Aas, Ladkin, & Fletcher, 2005).

A literatura tem mostrado que o elemento mais importante em relação aos cidadãos é a sua participação na gestão urbana. Arnstein (1969) é um seminal neste tópico, que propôs uma tipologia de participação cidadã afirmando que só há participação cidadã quando existe um ou mais dos três seguintes tipos de gestão de políticas - controle cidadão, poder delegado ou parceria. Além disso, ele afirmou que as ferramentas democráticas como o apaziguamento (*placation*), a consulta e informação são tokenismos (ou práticas meramente simbólicas), porque nestes últimos casos, os detentores de poder ainda têm o direito de tomar decisões.

Desta forma, a colaboração da comunidade é um requisito para a gestão urbana, se os cidadãos residem na cidade e são proprietários do patrimônio urbano, da cultura, dos bens, dentre outros, o cidadão possui legitimidade para reivindicar seus interesses (Aas, Ladkin, &

Fletcher, 2005; Mitchell, Agle, & Wood, 1997; Arnstein, 1969). De acordo com Merrilees, Miller e Herington (2012), vínculo social, segurança e natureza são os interesses mais importantes dos cidadãos que os gestores urbanos devem considerar ao gerenciar a marca urbana.

Existem quatro abordagens sobre como os cidadãos afetam ou são afetados em relação aos objetivos ou à gestão urbana: (1) participação e colaboração (Khreis et al., 2016; Kaur & Lodhia, 2014; Nadj et al., 2015; Eshuis et al., 2018; Ferdinand & Williams, 2018; Ndaguba & Hanyane, 2019; Amoah et al., 2019; Cregård & Sobis, 2017); (2) sobre as demandas e a resolução de problemas urbanos (Chmutina, Ganor, & Bosher, 2014; Li et al., 2016; López-Toro et al., 2016; Phang & Tan, 2016; Panton & Walters, 2018; Ndaguba & Hanyane, 2019; Amoah et al., 2019; Cregård & Sobis, 2017); (3) sobre a marca urbana e os laços emocionais com a cidade (Hudson et al., 2017; Szejnberg & Giovanardi, 2017; Lai & Ooi, 2015; Wang, 2019); (4) sobre a configuração e o formato da cidade (Romestant, 2020; Styliadis, Belhassen & Shani, 2015; Eshuis et al., 2018).

Por meio da colaboração, engajamento e envolvimento na governança urbana com outros *stakeholders*, os cidadãos desempenham um papel ativo na gestão das políticas urbanas e no planejamento urbano (Khreis et al., 2016; Kaur & Lodhia, 2014; Nadj et al., 2015; Eshuis et al., 2018; Ferdinand & Williams, 2018). O capital social e intelectual dos cidadãos desempenha um papel estratégico no desenvolvimento urbano e, portanto, afeta indiretamente a gestão urbana (Ndaguba & Hanyane, 2019). Desse modo, alinhado com essas perspectivas sobre a participação cidadã e a posição estratégica do capital humano no desenvolvimento urbano, o governo deve consultar e estimular a participação dos cidadãos e estimular a participação para implantar projetos e políticas urbanas eficientes e sustentáveis (Amoah et al., 2019; Cregård & Sobis, 2017).

Sobre as demandas, os cidadãos afetam a gestão urbana ao: (1) exigir menos risco de construção (Chmutina, Ganor, & Bosher, 2014); (2) políticas sustentáveis como no caso da proteção ambiental, desenho urbano sustentável, menos poluição, melhores condições socioeconômicas, dentre outras (Li et al., 2016; López-Toro et al., 2016); e (3) exigir que suas necessidades e preocupações atendidas pelo governo, o qual deve ser transparente para com os cidadãos e outros *stakeholders* (Amoah et al., 2019; Cregård & Sobis, 2017).

Sobre a marca urbana e os laços emocionais da comunidade entre si, Hudson et al. (2017) afirmam que os residentes locais podem desenvolver uma conexão, identificação e posicionamento. Embora a comunidade possa desenvolver laços afetivos com a marca urbana, ela pode protestar contra políticas urbanas consideradas indesejáveis (Lai & Ooi, 2015). Neste contexto, vale ressaltar que existem diferentes pontos de vista dentro da própria comunidade, entre turistas, cidadãos e outros *stakeholders*, portanto, deve-se chegar a um consenso (Wang, 2019). Quanto ao planejamento urbano, a configuração e os moldes da cidade são resultado da participação da comunidade (Eshuis et al., 2018), da percepção e do comportamento dos cidadãos (Romestant, 2020; Styliadis, Belhassen, & Shani, 2015).

Por outro lado, os cidadãos não afetam apenas a gestão urbana, mas também são afetados por tal fenômeno. Assim, os cidadãos podem ser afetados pela infraestrutura, serviços (por exemplo, educação, saúde, segurança e proteção) e ecossistemas urbanos administrados ou fornecidos pelo município e pela indústria localizada na cidade (Khreis et al., 2016; Hudson et al., 2017; Ndaguba & Hanyane, 2019), que afetam sua qualidade de vida. Embora as preferências dos turistas e da comunidade tenham sido conectadas pela indústria no ambiente de governança do município (Nadj et al., 2015), os interesses desses *stakeholders* são frequentemente contrastantes entre si. Fatores socioeconômicos, como preços de habitação

mais altos ou mais baixos, podem afetar os cidadãos e suas condições de vida diária e, às vezes, podem causar gentrificação (Phang & Tan, 2016; Panton & Walters, 2018).

Em suma, os cidadãos e a comunidade são um importante tipo de *stakeholder* da gestão urbana, que afetam ou são afetados pelos objetivos da gestão urbana de inúmeras formas. É importante ressaltar que vivem na cidade e, portanto, todo tipo de eventos ocorridos na cidade, bem como as decisões tomadas no contexto urbano, têm o potencial de afetar a qualidade de vida e riqueza deles.

4.2.4 Sociedade Civil

De acordo com Keane (2010, p. 461, tradução nossa), a sociedade civil é “um reino da vida social com - associações mercantis, grupos de caridade, clubes e associações voluntárias, igrejas independentes e editoras - institucionalmente separadas das instituições governamentais” (ver nota n. 2), em outras palavras, significa “um conjunto complexo e dinâmico de instituições não governamentais legalmente protegidas que tendem a ser não violentas, auto-organizadas, auto-reflexivas e permanentemente em tensão, tanto umas com as outras quanto com as instituições governamentais que regulamentam, restringem ou possibilitam suas atividades” (ver nota n. 3).

No contexto urbano, a literatura fornece alguns exemplos de atores urbanos que representam a sociedade civil: organizações profissionais de arquitetos, engenheiros, planejadores urbanos e consultores em geral (Arvidsson & Pazirandeh, 2017); grupos organizados que defendem uma ideia, pensamento e razão, como os grupos ambientais (Kaur & Lodhia, 2014; Le, Nguyen, & Zhu, 2018; Ross, Leopkey, & Mercado, 2019), grupos indígenas (Furber et al., 2016), organizações culturais (Ferdinand & Williams, 2018) e grupos de sustentabilidade reconhecendo todas as suas três dimensões, ou seja, social, econômica e ambiental (Vitiea & Lim, 2019).

A literatura dominante sobre a sociedade civil como parte interessada urbana tem mostrado que a sociedade civil pode afetar ou ser afetada pelos objetivos ou pela gestão urbana. No primeiro caso, a sociedade civil pode influenciar e colaborar com outras partes interessadas em políticas e programas urbanos em uma ampla gama de temas setoriais, como turismo, infraestrutura, segurança e redução de risco de desastres, administração pública e licitações governamentais, questões ambientais, questões sociais, questões indígenas, cultura e eventos urbanos (Kaur & Lodhia, 2014; Chmutina, Ganor, & Boshier, 2014; Mouraviev & Kakabadse, 2015; Furber et al., 2016; Ferdinand & Williams, 2018; Le, Nguyen, & Zhu, 2018; Ross, Leopkey, & Mercado, 2019; Vitiea & Lim, 2019). Além disso, a sociedade civil pode fornecer tecnologias, conhecimento e recursos humanos para a cidade como um todo, não apenas para o governo, mas para todos os *stakeholders* participantes da governança urbana (Long et al., 2015; Panton & Walters, 2018).

A sociedade civil pode ser afetada pela gestão urbana no caso de ser excluída ou ser restringida no processo de desenvolvimento da política urbana e políticas urbanas devido a *lobbies* industriais ou decisões políticas tomadas pelo governo (Mouraviev & Kakabadse, 2015; Lai & Ooi, 2015). Além disso, a mídia e a academia têm a capacidade de conectar a sociedade civil a outros *stakeholders* relevantes a fim de fortalecer seus laços na rede de *stakeholders* urbanos e na governança urbana (Le, Nguyen, & Zhu, 2018).

Em suma, a sociedade civil afeta a gestão urbana ao influenciar e a colaborar com o governo e outros *stakeholders* em inúmeras políticas urbanas. Também, ela pode ser afetada

pela gestão urbana ao ser impedida de participar de políticas urbanas por conta de lobistas industriais ou decisões governamentais com base em política.

5 Considerações Finais

Os *stakeholders* urbanos são fundamentais para os gestores urbanos e planejadores urbanos poderem melhorar a relação entre a gestão urbana municipal com tais *stakeholders*, e assim, fazer com que os objetivos do município sejam atingidos e que a rede de relacionamentos da própria cidade seja fortalecida. Dessa forma, o objetivo deste artigo foi cumprido ao discutirmos os quatro principais *stakeholders* urbanos - os governos, a indústria, os cidadãos e a sociedade civil. Como identificado em nosso artigo, esses quatro *stakeholders* urbanos estão alinhados com o próprio construto de *stakeholder* proposto por Freeman (1989), autor seminal na literatura da teoria dos *stakeholders*. Isso é, os governos, a indústria, os cidadãos e a sociedade civil afetam ou são afetados pela realização dos objetivos do município.

Este trabalho contribui com a teoria dos *stakeholders* e com os estudos urbanos, pois mapeia os *stakeholders* urbanos e discute detalhadamente como os quatro tipos com maior ocorrência na literatura são *stakeholders* sob a perspectiva da definição deste construto nos termos descritos por Freeman (1989).

Aos praticantes, como gestores públicos de municípios e planejadores urbanos, este trabalho contribui ao sintetizar como a literatura tem demonstrado a forma em que tais *stakeholders* são afetados pelas ou afetam as políticas da administração municipal. Isso é importante, pois ao conhecer melhor o que fazem tais *stakeholders* serem classificados como *stakeholders*, os praticantes podem melhorar a relação com eles, gerar valor e promover o bem comum.

As limitações deste trabalho estão relacionadas à própria natureza de revisões sistemáticas da literatura, em que utiliza-se uma expressão de busca em uma base de dados com determinados termos, e assim, existe a possibilidade de que outros termos relevantes não utilizados na expressão de busca sejam ignorados e alguns artigos sejam desconsiderados e não incluídos na amostra. Outra limitação pertinente à análise qualitativa na seleção dos artigos obtidos na base de dados é a subjetividade existente na leitura e escolha dos artigos.

Apesar deste trabalho contribuir na identificação dos *stakeholders* urbanos, não houve contribuição sobre como se dá o processo de criação de valor e sobre o grau de saliência de tais *stakeholders*. Por isso, sugerimos que estudos futuros avancem a teoria considerando ambos os construtos da criação de valor e da saliência de *stakeholders* para o contexto urbano. Também, trabalhamos apenas com os quatro principais tipos de *stakeholders* urbanos, o que abre uma lacuna para que estudos futuros abranjam turistas, academia, sindicatos, mídia, investidores, instituições financeiras, fornecedores, parcerias, e organizações supranacionais e internacionais.

Referências:

- Aas, C., Ladkin, A., & Fletcher, J., (2005). Stakeholder collaboration and heritage management. *Annals of Tourism Research*, 32(1), 28-48.
- Amoah, C., Kajimo-Shakantu, K., & Van Shalkwyk, T. (2019). The level of participation of the end-users in the construction of the RDP houses: the case study of Manguang municipality. *International Journal of Construction Management*, 1-12.

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Arvidsson, N., & Pazirandeh, A. (2017). An ex ante evaluation of mobile depots in cities: A sustainability perspective. *International Journal of Sustainable Transportation*, 11(8), 623-632.
- Bridoux, F., & Stoelhorst, J. W. (2014). Microfoundations for stakeholder theory: Managing stakeholders with heterogeneous motives. *Strategic Management Journal*, 35(1), 107-125.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when Stakeholders matter. *Public Management Review*, 6(1), 21-53.
- Byrd, E.T. (2007). Stakeholders in sustainable tourism development and their roles: applying stakeholder theory to sustainable tourism development. *Tourism Review*, 62(2), 6-13.
- Chmutina, K., Ganor, T. & Boshier, L. (2014). Role of urban design and planning in disaster risk reduction. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Urban Design and Planning*, 167(3), 125-135.
- Clarkson, M. E. (1995). A Stakeholder Framework For Analyzing And Evaluating Corporate Social Performance. *Academy Of Management Review*, 20(1), 92-117.
- Coetzee, S., Vanlিশout, S., Buyle, R., Beyaert, V., Siebritz, L., & Cromptvoets, J. (2019). Changing stakeholder influences in managing authoritative information—the case of the Centraal ReferentieAdressenBestand (CRAB) in Flanders. *Journal of Spatial Science*.
- Cregård, A. & Sobis, I. (2017). Dissemination of Environmental Information and its Effects on Stakeholders' Decision-Making: A Comparative Study between Swedish and Polish Municipalities. *NISPACE Journal of Public Administration and Policy*, 10(2), 9-47.
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review*, 20(1), 65–91.
- Eshuis, J., Braun, E., Klijn, E.H. & Zenker, S. (2018). The differential effect of various stakeholder groups in place marketing. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(5), 916-936.
- Ferdinand, N., & Williams, N. L. (2018). The making of the London Notting Hill carnival festivalscape: Politics and power and the Notting Hill carnival. *Tourism management perspectives*, 27, 33-46.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Furber, A., Medema, W., Adamowski, J., Clamen, M., & Vijay, M. (2016). Conflict management in participatory approaches to water management: A case study of lake ontario and the St. Lawrence River Regulation. *Water*, 8(7), 280.
- Harrison, J. S., Bosse, D. A., & Philips, R. A. (2010). Managing for stakeholders, stakeholder utility functions, and competitive advantage. *Strategic Management Journal*, 31(1), 58-74.
- Harrison, J. S., Freeman, R. E., & Abreu, M. C. S. D. (2015). Stakeholder theory as an ethical approach to effective management: Applying the theory to multiple contexts. *Review of Business Management*, 17(55), 858-869.
- Hudson, S., Cárdenas, D., Meng, F. & Thal, K. (2017). Building a place brand from the bottom up: A case study from the United States. *Journal of Vacation Marketing*, 23(4), 365-377.
- Kaur, A. & K. Lodhia, S. (2014). The state of disclosures on stakeholder engagement in sustainability reporting in Australian local councils. *Pacific Accounting Review*, 26(1-2), 54-74.

- Keane, J. (2010). Civil Society, Definitions and Approaches. In: Anheier, H. K., Toepler, S., & List, R. (eds). *International Encyclopedia of Civil Society* (pp. 461-464). New York: Springer.
- Khreis, H., Warsow, K.M., Verlinghieri, E., Guzman, A., Pellecuer, L., Ferreira, A., Jones, I., Heinen, E., Rojas-Rueda, D., Mueller, N., Schepers, P., Lucas, K. & Nieuwenhuijsen, M. (2016). The health impacts of traffic-related exposures in urban areas: Understanding real effects, underlying driving forces and co-producing future directions. *Journal of Transport and Health*, 3(3), 249-267.
- Kotler, P., Haider, D. H., & Rein, I., (1993). *Marketing Places: Attracting Investment, Industry, And Tourism To Cities, States, And Nations*. New York: Free Press.
- Lai, S. & Ooi, C.-S. (2015). Branded as a World Heritage city: The politics afterwards. *Place Branding and Public Diplomacy*, 11(4), 276-292.
- Le, N.P., Nguyen, T.T.P. & Zhu, D. (2018). Understanding the stakeholders' involvement in utilizing municipal solid waste in agriculture through composting: A case study of Hanoi, Vietnam. *Sustainability*, 10(7), n. 2314.
- Long, K., Wang, Y., Zhao, Y., & Chen, L. (2015). Who are the stakeholders and how do they respond to a local government payments for ecosystem services program in a developed area: A case study from Suzhou, China. *Habitat International*, 49, 1-9.
- López-Toro, A.A., Rubio-Romero, J.C., Suárez-Cebador, M. & Arjona-Jiménez, R. (2016). Consideration of stakeholder interests in the planning of sustainable waste management programmes. *Waste Management and Research*, 34(10), 1036-1046.
- Machado, V., Carrasco, P., Contreiras, J.P., Duarte, A.P. & Gouveia, D. (2018). Governing Locally for Sustainability: Public and Private Organizations' Perspective in Surf Tourism at Aljezur, Costa Vicentina, Portugal. *Tourism Planning and Development*, 15(6), 692-704.
- Merrilees, B., Miller, D. & Herington, C. (2012). Multiple stakeholders and multiple city brand meanings. *European Journal of Marketing*, 46(7/8), 1032-1047.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Mouraviev, N., & Kakabadse, N. K. (2015). Public-private partnership's procurement criteria: the case of managing stakeholders' value creation in Kazakhstan. *Public management review*, 17(6), 769-790.
- Najd, M. D., Ismail, N. A., Maulan, S., Yunos, M. Y. M., & Niya, M. D. (2015). Visual preference dimensions of historic urban areas: The determinants for urban heritage conservation. *Habitat International*, 49, 115-125.
- Ndaguba, E. A., & Hanyane, B. (2019). Stakeholder model for community economic development in alleviating poverty in municipalities in South Africa. *Journal of Public Affairs*, 19(1), e1858.
- Panton, M., & Walters, G. (2018). 'It's just a Trojan horse for gentrification': austerity and stadium-led regeneration. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 10(1), 163-183.
- Phang, S.-N., & Tan, T.-H. (2016). Challenges of implementing build-then-sell housing delivery system to address the abandoned housing problem in Malaysia. *Malaysian Journal of Economic Studies*, 53(1), 135-151.
- Romestant, F. (2020). Sustainability agencing: The involvement of stakeholder networks in megaprojects. *Industrial Marketing Management*.

- Ross, W.J., Leopkey, B., & Mercado, H.U. (2019). Governance of Olympic Environmental Stakeholders. *Journal of Global Sport Management*, 4(4), 331-350.
- Stathopoulos, A., Valeri, E., Marcucci, E., Gatta, V., Nuzzolo, A., & Comi, A. (2011). Urban freight policy innovation for Rome's Itz: A stakeholder perspective. In *City Distribution and Urban Freight Transport: Multiple Perspectives* (pp. 75-100). Edward Elgar Publishing.
- Stylidis, D., Belhassen, Y. & Shani, A. (2015). Three Tales of a City: Stakeholders' Images of Eilat as a Tourist Destination. *Journal of Travel Research*, 54(6), 702-716.
- Sztejnberg, R. G., & Giovanardi, M. (2017). The ambiguity of place branding consultancy: working with stakeholders in Rio de Janeiro. *Journal of Marketing Management*, 33(5-6), 421-445.
- Tantalo, C., & Priem, R. L. (2014). Value creation through stakeholder synergy. *Strategic Management Journal*, 37(2), 314-329.
- Timur, S., & Getz, D. (2008). A Network Perspective On Managing Stakeholders For Sustainable Urban Tourism. *International Journal Of Contemporary Hospitality Management*, 20(4): 445-61.
- Vitiea, K., & Lim, S. (2019). Voluntary environmental collaborations and corporate social responsibility in Siem Reap City, Cambodia. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 10(3), 451-475.
- Wang, H.-J. (2019). Green city branding: perceptions of multiple stakeholders. *Journal of Product and Brand Management*, 28(3), 376-390.

Notas de Final de Texto:

1. Em inglês, no seu formato original: “*Who can affect or are affected by the achievement of an organisation's purpose*” (Freeman, 1984, p. 49).
2. Do original em inglês: “ (...) *a realm of social life - market exchanges, charitable groups, clubs and voluntary associations, independent churches and publishing houses - institutionally separated from territorial state institutions*” (Keane, 2010, p. 461).
3. Do original em inglês: “ (...) *a complex and dynamic ensemble of legally protected nongovernmental institutions that tend to be nonviolent, self-organizing, self-reflexive, and permanently in tension, both with each other and with governmental institutions that “frame”, constrict and enable their activities*” (Keane, 2010, p. 461).