

Políticas Públicas, Recursos Turísticos e Recursos Organizacionais: o caso de Foz do Iguaçu, Paraná

Políticas Públicas, Recursos Turísticos y Recursos Organizacionales: el caso de Foz do Iguaçu, Paraná

Public Policies, Tourism Resources and Organizational Resources: the case of Foz do Iguaçu, Paraná

Márcia Shizue Massukado*
marciamassukado@yahoo.com.br
Rivanda Meira Teixeira**
rivandateixeira@terra.com.br

Resumo

O presente estudo teve como objetivo analisar as políticas públicas, os recursos organizacionais e turísticos existentes no município de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná. Procurou identificar como os gestores locais exploram e/ou viabilizam a exploração desses recursos, assim como identificar os recursos organizacionais existentes e como estão sendo utilizados e, finalmente, verificar a existência de articulação de recursos (arquitetura organizacional) entre o organismo municipal de turismo, o poder público (municipal, estadual e federal) e as organizações privadas locais. Como base teórica, este estudo elegeu a Visão Baseada em Recursos – VBR, de Barney (1997). A coleta de dados primários foi feita através de entrevistas semi-estruturadas com os gestores públicos que atuam no município e a percepção desse grupo associado ao uso da análise documental permitiram inferir que o principal recurso utilizado na concepção e implementação de políticas públicas foi a articulação de recursos ou a arquitetura organizacional.

Palavras-Chave: Gestão Pública em Turismo; Políticas Públicas; Recursos Organizacionais; Recursos Turísticos.

Resumen

El presente estudio tuvo como objetivo analizar las políticas públicas, los recursos organizacionales y turísticos existentes en el municipio de Foz do Iguaçu, Estado de Paraná. Buscó identificar cómo los gestores locales explotan y/o viabilizan la explotación de esos recursos, como también, identificar los recursos organizacionales existentes, su forma de utilización y, finalmente, verificar la existencia de articulación de recursos (arquitectura organizacional) entre el organismo municipal de turismo, el poder público (municipal, estatal y federal) y las organizaciones privadas locales. Como base teórica, este estudio eligió la Visión Basada en Recursos – VBR, de Barney (1997). La colecta de datos primarios se hizo a través de entrevistas semiestructuradas con los gestores públicos que actúan en el municipio y la percepción de ese grupo asociado al uso del análisis documental permitieron inferir que el principal recurso utilizado en la concepción e implementación de políticas públicas fue la articulación de recursos o la arquitectura organizacional.

Palabras-clave: Gestión Pública en Turismo; Políticas Públicas; Recursos Organizacionales; Recursos Turísticos.

Abstract

The aim of this study is to analyze the public policies, and the organizational and tourism resources that exist in the municipal district of Foz do Iguaçu, in the State of Paraná. It seeks to identify the way in which local managers explore and/or promote the use of these resources, and to identify the existing organizational resources, and how these are being used. Finally, it examines whether these resources are articulated (organizational architecture) between the municipal tourism body, the public authorities (municipal, state and federal) and private local organizations. The study takes the Resourced Based Vision - RBV of Barney (1997) as its theoretical basis. The primary data was collected through semi-structured interviews with the public managers who work in the town, noting their perceptions, together with the use of documentary analysis. From the data, we inferred that the main resource used in the conception and implementation of public policies was the articulation of resources or organizational architecture.

Key words: Public Management in Tourism; Public Policies; Organizational Resources; Tourism Resources.

* Bacharel em Turismo e Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná.

** Doutora em Administração pela Cranfield University na Inglaterra. Pós doutorado em Turismo na Bournemouth University na Inglaterra e também em Gerenciamento de Pequenas Empresas do Setor Turístico na Strathclyde University, na Escócia. Professora do Departamento de Administração da Universidade Federal do Paraná.

1 Introdução

A clara definição das responsabilidades no setor do turismo, estabelecendo o papel de cada ator nesse processo de desenvolvimento, é de fundamental importância para a consolidação econômica da atividade nos municípios Bursztyn (1999, apud EMBRATUR, 2004) ressalta a necessidade de se questionar as conseqüências do turismo como uma atividade econômica. Destaca o autor, que o turismo tem enorme potencial de alavancar o desenvolvimento de uma região e, ao mesmo tempo, promover grande degradação ambiental aliada ao agravamento das injustiças sociais. Contudo, o planejamento estratégico voltado para o setor turístico no Brasil ainda se encontra em fase muito preliminar, principalmente no tocante à administração municipal. Até o presente, somente o Governo Federal e alguns Estados, incluindo o Paraná, conseguiram estabelecer de forma palpável políticas destinadas ao incentivo e estruturação da atividade. Destarte, buscou-se com o estudo em pauta, analisar as políticas públicas existentes no município de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná, identificar os recursos turísticos existentes e examinar como os gestores locais exploram e/ou viabilizam a exploração desses recursos, assim como identificar os recursos organizacionais existentes e como estão sendo utilizados e, finalmente, verificar a existência de articulação de recursos (arquitetura organizacional) entre o organismo municipal de turismo, o poder público (municipal, estadual e federal) e as organizações privadas locais.

A Visão Baseada em Recursos (VBR) de Barney (1996) foi adotada como embasamento teórico sendo acrescentada uma análise mais apurada de como esses recursos são articulados. Nessa conjuntura em que se pretende relacionar o turismo a uma atividade sustentável, a articulação de recursos entre os órgãos públicos e privados torna-se um imperativo, devendo ser parte integrante de toda política pública de turismo. Assim, dentro do enfoque teórico, a pesquisa se justifica como ferramenta de construção de conhecimento na acepção de que poucos estudos aplicaram teorias da administração estratégica, tendo a atividade turística como objeto de estudo e a gestão pública municipal como foco da análise.

Como bem cita o Plano Nacional de Turismo 2003-2007,

[...] é necessário olhar para frente e construir o que deverá ser esta atividade nos anos vindouros, com base em um pensamento estratégico, a partir do reconhecimento do turismo como atividade econômica relevante que requer planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003).

2 Políticas Públicas como Estratégias Governamentais

A política pública como uma estratégia governamental é abordada por Santana (1999) quando cita a menção que Schwrtzman faz sobre a origem da expressão *public policy* e das dificuldades em adaptá-la ao português. Destaca, no entanto, que os termos: políticas públicas, política governamental, decisões governamentais, “são expressões possíveis que tratamos de utilizar segundo o contexto, referindo-se sempre, no entanto, à noção do processo de tomada de decisão a respeito de questões de interesse público” (SANTANA, 1999).

Destarte, o planejamento governamental pode ser considerado como a projeção de ações que se fazem no âmbito da administração pública, considerando-se suas diferentes escalas de gestão. A política pública, por sua vez, é parte do processo de planejamento governamental e envolve tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente a um dado setor da vida social. Vista assim, de forma tão abrangente, a política pública funde-se ao próprio processo de planejamento, com a diferença de que o planejamento é o processo e a política pública é o posicionamento da administração pública frente a um aspecto da vida social em um dado momento.

Este posicionamento pode ser exposto na forma de um documento – tal como o plano – e ter, conseqüentemente, a visibilidade que se espera de uma política pública ou não. A política pública pode ser mais ou menos generalizante. No que se refere ao turismo, por exemplo, podem desdobrar-se de uma política de turismo outras políticas específicas como uma política de marketing turístico, de capacitação de mão-de-obra para o turismo, de apoio ao artesanato local/regional etc (SANSOLO E DA CRUZ, 1997 apud EMBRATUR, 2004).

No turismo, as estratégias de ação, por parte do Estado, a fim de concretizar a atividade no país foram impulsionadas pela aceitação e proeminência alcançada pelo turismo como vetor de desenvolvimento econômico. Barbosa (2003) afirma que para atingir o nível e o tipo desejados de desenvolvimento do turismo, os governos podem recorrer a instrumentos de políticas públicas que dizem respeito à demanda e à oferta. É nesta perspectiva que se equipara a política pública a uma estratégia governamental.

A atividade do governo sob o aspecto da *oferta* é voltada para prover infra-estrutura, influenciar os provedores de instalações e serviços de turismo, denominada superestrutura, e desenvolver produtos turísticos capazes de atrair turistas, prestar serviços de qualidade e proporcionar o bem-estar para a população local e seus visitantes (BARBOSA, 2003, p. 4). Para definir a gerência governamental pelo lado da *demand*a, Barbosa (2003) utiliza o entendimento de Cooper et al. (2001). Esses autores afirmam que essa gerência deve assumir uma postura pró-ativa e desenvolver estratégias que garantam o caminho para o desenvolvimento desejado. Esta estratégia requer uma compreensão profunda não apenas do mercado em questão, mas também do que se tem a oferecer. No entanto, quando se relaciona a política pública a uma estratégia voltada à demanda, Gilbert (1991) alerta que as organizações turísticas do setor público também são, de certa forma, prejudicadas na adoção de uma verdadeira orientação de marketing, porque muitas vezes esses órgãos possuem pouco ou nenhum controle sobre a qualidade do produto que estão promovendo.

Wanhill (1997) ressalta que a indústria turística usualmente espera que o setor público colete informações estatísticas e efetue levantamento de mercado. De sua parte, os governos têm interesse em monitorar alterações na indústria e efetuar pesquisa para identificar os benefícios sociais e os custos do turismo. Também os fatores internos e externos podem influenciar o desempenho da estratégia, sendo importante que os sistemas de monitoramento capacitem pesquisadores a estarem informados sobre as mudanças relevantes e como reagir a tais eventos. Assim, a ação do governo sob o aspecto da demanda é voltada para trabalhar o público alvo do destino, realizar eventos que possam trazer benefícios e monitorar a atividade através pesquisas quantitativas e qualitativas.

3 Políticas Públicas em Turismo

A Gestão Pública do Turismo no Brasil tem como executores, o Ministério do Turismo na esfera federal que realiza ações em conjunto com a EMBRATUR. No âmbito estadual, tratando-se do Estado do Paraná, tem-se a seguinte distribuição de poderes: a Secretaria Estadual de Turismo e a Paraná Turismo. Nos municípios acredita-se que a gestão do turismo tenha como órgão representativo uma Secretaria Municipal, seja ela exclusiva ou vinculada a alguma outra pasta. Segundo Cruz (2000), a história das políticas nacionais de turismo no Brasil começa com o Decreto-Lei 406/38. As políticas eram restritas a aspectos parciais da atividade, como, por exemplo, regulamentação de agências de viagens e de turismo pela Divisão de Turismo, vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda.

A preocupação governamental com o turismo no Brasil, de forma ampla e sistemática, é bastante recente, data da década de 50. Segundo Cavalcanti e Hora (2002, p. 54), “foi o modelo

de desenvolvimento de substituição de importações, adotado a partir de 1930 que fez surgir embrionariamente a indústria do lazer como consequência das condições geradas por esse desenvolvimento”.

Já Bursztyn (1999, apud EMBRATUR, 2004) argumenta que até a criação da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, em 1966, pouco havia em termos de planejamento da atividade turística. Nesse sentido, complementa, “podemos identificar apenas a elaboração de algumas leis desconexas, restritas a aspectos parciais da atividade, como a regulamentação de agências de viagem e de turismo”.

Juntamente com a criação da EMBRATUR, o Decreto/lei nº 55/66 define, pela primeira vez, uma série de dispositivos legais que permitem identificar a gênese de uma Política Nacional de Turismo. Somente na década de noventa, já sob o rótulo de instituto, a EMBRATUR passou a ser peça fundamental na elaboração de políticas públicas para o setor. Apesar de não inteiramente coesas, estas ações representaram o início do pensamento do turismo como atividade econômica organizada, culminando hoje, tanto devido a uma conjuntura internacional quanto por uma necessidade nacional, como uma obrigatoriedade para o desenvolvimento do turismo.

Nos anos noventa, o então governo federal, no intuito de transferir responsabilidades que, a seu ver, caberiam mais ao âmbito do município, inicia o processo de descentralização no campo das políticas públicas básicas – educação, saúde, habitação, segurança, trabalho (BEZERRA; CARVALHO, 2000, p. 14), sendo a descentralização, segundo os autores, a melhor – se não a única – maneira de assegurar a eficácia e reduzir o custo dos programas federais. Esse panorama influenciou também o processo de descentralização da gestão do turismo no país. Assim, o que até então era rigorosamente controlado pela EMBRATUR, responsável pela formulação, coordenação, execução e ocorrência de execução da Política Nacional de Turismo, passa a tomar novos rumos.

No final do governo Itamar Franco foram lançados dois documentos de extrema relevância para as políticas públicas de turismo. O primeiro, intitulado Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, foi proposto pelo Ministério de Indústria, Comércio e Turismo (MINC) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e tinha como principal objetivo valorizar o imenso potencial ecoturístico de ecossistemas ainda preservados. Englobava entre os atores envolvidos no ecoturismo, além dos setores público e privado, outros seguimentos da sociedade civil, como ONG's e comunidades locais (BURSZTYN, 1999 apud EMBRATUR, 2004). O segundo, intitulado, Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), visava descentralizar a gestão e o planejamento da atividade turística nos municípios, privilegiando o atendimento das necessidades mais prementes das comunidades locais envolvidas no processo (BURSZTYN, 1999 apud EMBRATUR, 2004).

4 O Desenvolvimento Institucional do Turismo no Paraná

As primeiras tentativas de organizar e incentivar o turismo no Paraná datam do período de 1932-1945, quando um grupo de curitibanos tentou estabelecer na Ilha do Mel um clube aquático. Nesta mesma época criou-se o Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda (DEIP), que incluía em sua diretoria um diretor de turismo, cuja incumbência era promover as belezas naturais do Estado, selecionando zonas de interesse turístico e dotando-as da necessária infra-estrutura para um perfeito entrosamento entre o homem e a natureza. Foi nessa ocasião que se construiu o Hotel Cassino, em Foz do Iguaçu, o primeiro empreendimento voltado exclusivamente para o turismo no Estado.

Em 1953 foi criada a Câmara de Expansão Econômica (CEE) em substituição ao DEIP. Esta manteve a Divisão de Turismo, subordinada à Secretaria do Governo. Suas ações estavam ligadas à divulgação de pontos turísticos e à continuidade das obras iniciadas pelo antigo DEIP.

Em 1966, elaborou-se, por intermédio do então Departamento de Turismo – vinculado à Secretaria de Viação e Obras Públicas – um Plano Geral de Turismo, mas que não chegou a ser implantado, principalmente por falta de verbas para o setor. Após este Departamento de Turismo, foi criada a Secretaria Extraordinária do Comércio e Indústria e o Turismo passou a ser vinculado à esta, por curto espaço de tempo, ficando, em seguida, afeito à Secretaria do Governo de onde partiu, em 1969, a idéia da criação de um Conselho Estadual de Turismo (CEPATUR) e da Empresa Paranaense de Turismo (PARANATUR).

Esta tinha como objetivo fomentar a indústria do turismo no Paraná, atendendo às diretrizes formuladas pela CEPATUR. A PARANATUR foi, ainda, a primeira organização pública do turismo no Paraná, voltada ao planejamento da atividade e não apenas a sua divulgação. Entre idas e vindas entre as secretarias de Estado da Indústria e Comércio e a da Cultura e Esporte, a PARANATUR foi extinta em 1989 e substituída pela Fundação de Esporte e Turismo (FESTUR) que, por sua vez, foi transformada em Autarquia Estadual, com a denominação de Paraná Turismo em 1991. A Paraná Turismo também esteve vinculada à Secretaria de Esporte e Turismo (1995) e a Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo (2001), mantendo-se como entidade autárquica estadual, dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita próprios, autonomia administrativa e financeira.

Em 30 de dezembro de 2002 é criada a Secretaria de Estado do Turismo (SETU), órgão de primeiro nível hierárquico da administração direta do Governo do Estado, que teve como principal objetivo a estruturação e o monitoramento da Política Estadual de Turismo, que será atingido através de suas assessorias, coordenadorias e grupos setoriais, como também por seus órgãos descentralizados: Paraná Turismo, Centro de Convenções de Curitiba e o serviço social autônomo Ecoparaná. A SETU tem como grande desafio desenvolver o turismo de forma sustentável, ou seja, de forma a gerar benefícios sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais nos núcleos em que se desenvolve.

Ainda na gestão pública estadual do turismo, foram estabelecidos o Conselho Estadual de Turismo e o Fórum Estadual de Turismo, assegurando uma gestão descentralizada, compartilhada e participativa, com todos os atores do turismo estadual, oriundos do poder público e da iniciativa privada. Ambos foram compostos por entidades representativas do turismo paranaense, bem como de representantes dos órgãos municipais de turismo e dos cursos superiores de turismo e/ou hotelaria do Paraná, oriundos de seus Fóruns específicos.

A Política Estadual de Turismo do Paraná é o documento orientador das ações do Estado para o desenvolvimento do turismo e está sob responsabilidade estratégica da Secretaria de Estado do Turismo. A partir da apresentação deste documento, o Estado iniciou a ordenação das políticas setoriais, das ações estratégicas, dos programas e dos projetos relacionados ao planejamento do turismo sustentável do Paraná. A política ainda alerta para a complexidade da atividade. Destaca a necessidade de englobar o turismo às políticas dos vários setores interdependentes e com demandas variadas, numa visão de integração horizontal além de resguardar a vinculação vertical, ou seja, compatibilizada às questões federais, regionais, estaduais e municipais. Estas considerações compuseram o alicerce primeiro do processo de planejamento do turismo no Estado e, auxiliaram a delimitação, por parte da secretaria, de suas políticas setoriais.

As políticas setoriais são subdivididas em áreas estratégicas que, por sua vez, se desdobram em programas e projetos. Nem todos os projetos estão sendo trabalhados, alguns ainda não foram inicializados e outros deixaram de ser operacionalizados. Cerca de 50% dos vinte e oito programas constantes na Política Estadual estão em andamento, mesmo que não na totalidade de seus projetos. No caso da Política Estadual de Turismo a participação de outras organizações foram possíveis por intermédio da realização de reuniões com os órgãos municipais de turismo e com as entidades que se relacionam à atividade. Na ocasião, a SETU incumbiu-se da apresentação de um esboço da política, solicitando aos representantes dos organismos sugestões

de melhoria, ao mesmo tempo em que os comentários eram analisados e discutidos para que não conflitassem com o objetivo da política e, assim, descartados ou incluídos à mesma. A utilização de ferramentas de planejamento turístico, aliadas à metodologia de enfoque participativo permitiu a ordenação da gestão do turismo no Estado, culminando na primeira política pública estadual direcionada exclusivamente para o turismo.

5 Visão Baseada em Recursos – VBR

A abordagem teórica dos recursos organizacionais apresentada como visão baseada em recursos ou teoria baseada em recursos teve presença antes de abarcar na arena administrativa – e, principalmente, incorporada em análises e conceituações sobre estratégia – em trabalhos ligados a teoria econômica. A visão baseada em recursos objetiva examinar o papel dos recursos organizacionais imóveis na criação de uma vantagem competitiva sustentável. (BARNEY, 1986). Deste modo, a definição dos recursos organizacionais e os dois pressupostos da heterogeneidade e da imobilidade dos recursos são, de acordo com a análise do autor, muito abstratos e não diretamente influenciáveis para se realizar uma análise dos pontos fortes e fracos de uma organização. Diversos conceitos tratam do significado de recurso organizacional dentro da literatura administrativa. Barney (1996) aponta que um dos primeiros autores a denominar atributos organizacionais utilizando-se da terminologia recurso foi Wernerfelt (1984), sendo posteriormente adotado por outros autores.

Na construção de um conceito para recurso, Barney (1997, p.143), por seu turno, recorre a Daft (1983) afirmando que “os recursos organizacionais são todos os bens, capacidades, competências, processos organizacionais, atributos organizacionais, informação, conhecimento e outros tantos que são controlados pela organização e que possibilitam a empresa conceber e implementar estratégias que aprimorem sua eficiência e eficácia”.

Mas, a utilização do termo recurso para distinguir um atributo organizacional não exclui a adoção por parte dos autores de outras possibilidades de terminologias. Assim, conceitos como, capacidade (KAY, 1996), competência (PRAHALAD; HAMEL, 1990), ativos (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997) e recursos são correntes, não havendo na prática grandes distinções entre elas (BARNEY, 1996; ANTONIO, 2001; BADEN-FULLER; BOSCHETTI, 1996).

Penrose (1995) ao afirmar que uma empresa é mais que uma unidade administrativa, sendo também uma coleção de recursos produtivos, subdivide-os em recursos físicos e recursos humanos. Os recursos físicos consistiriam de bens tangíveis – fábrica, equipamento, recursos naturais, matéria-prima, produtos semi-acabados, produtos descartados e subprodutos e até estoques não vendidos. Os recursos humanos disponíveis na empresa são trabalho amador e o profissional, a equipe de escritório, administrativo, financeiro, legal, técnico e gerencial.

Grant (1991) apresenta uma proposta diferente de categorização dos recursos contendo reputação e os recursos tecnológicos, além dos recursos de capital humano, financeiros, físicos e organizacionais elencados por Barney (1997), como pertencentes ao que denomina de forma ampla de recursos organizacionais. Já Kay (1996) apresenta quatro capacidades diferenciadoras como sendo características importantes do relacionamento de uma organização com outras empresas: (a) a arquitetura organizacional vista como uma rede de contratos em que se pode estabelecer relacionamentos com ou entre seus empregados – arquitetura interna –, com seus fornecedores e clientes – arquitetura externa – ou entre um grupo de empresas engajadas em atividades correlatas – redes; (b) a inovação ou capacidade da empresa oferecer novos produtos ao mercado; (c) a reputação ou mecanismo utilizado para transmitir informações aos consumidores e que se refere a associação que esta faz da organização com os atributos do produto e; (d) os ativos estratégicos que se relacionam ao domínio ou posição da empresa no mercado.

O quadro 01, apresentado a seguir, resume as categorias de recursos que são adotadas para embasar o trabalho, agrupando à classificação utilizada por Barney (1997), a categoria arquitetura organizacional de John Kay (1996) e algumas considerações de outros autores.

A competência arquitetura organizacional, apesar de ser complementar à categoria de recursos organizacionais definida por Barney (1997) é acrescentada com a intenção de ressaltar a necessidade de parcerias entre as organizações, introduzindo-se o conceito de articulação de recursos como forma de efetivar tais parcerias.

Quadro 01 – Categorias de recursos organizacionais

CATEGORIAS DE RECURSOS	DESCRIÇÃO E INDICADORES
Capital Humano	Inclui o treinamento, experiência, julgamento, inteligência, <i>insights</i> dos gerentes e trabalhadores, trabalho amador e o profissional, a equipe técnica e gerencial.
Financeiro	Todos os tipos de recursos financeiros que as empresas podem utilizar para conceber e implementar estratégias. Ex.: empréstimos e financiamentos, faturamento, ativos financeiros, <i>royalties</i> , aluguéis, entre outros.
Físico	Bens tangíveis - instalações, equipamento, recursos naturais, tecnologia física usada na empresa, a planta organizacional, localização geográfica
Organizacional	Corresponde a estrutura organizacional, os sistemas de controle e coordenação, de planejamento, a própria cultura da organização, relacionamento interno e externo.
	Arquitetura Organizacional: refere-se ao relacionamento da empresa com outras organizações, a articulação de recursos com o setor público e o setor privado.

Fonte: Adaptado de Barney (1997), Grant (1991), Kay (1996) e Penrose (1995).

Na visão de Mascarenhas e Vasconcelos (2004, p. 08), a teoria dos recursos representou um avanço fundamental nas discussões sobre estratégia das organizações. Os autores acrescentam ainda que as teorias de estratégia que partem dessa discussão defendem, então, que as organizações não devem se preocupar só com o que se fez bem ontem e se faz bem hoje, mas também com o que elas podem fazer bem no futuro.

6 Aspectos Metodológicos

O presente estudo, em função de seus objetivos e das suas características, se baseia no paradigma fenomenológico, em que a ênfase reside na compreensão e na interpretação em que o pesquisador procura entender o que está acontecendo, desenvolvendo idéias a partir dos dados, utilizando-se de métodos múltiplos para estabelecer visões diferentes dos fenômenos.

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa está em compreender a essência dos fenômenos, com uma visão de homem como um ser social e na visão holística de processos na organização, em que as partes se integram ao todo, onde o individual e o geral estão interligados. Esse estudo pode ser considerado como exploratório, em função da escassez de estudos sobre o tema no Paraná e também no Brasil, sendo a abordagem qualitativa, o processo de pesquisa escolhido. No entanto, pode ainda ser categorizado como descritivo, pois fará a descrição das diversas categorias analíticas identificadas como relevantes.

Logo, a abordagem metodológica utilizada foi a descritivo-qualitativa. Adotou-se a perspectiva de análise seccional com avaliação longitudinal, tendo em vista que as categorias analíticas foram investigadas ao longo do período compreendido entre 2001 e 2004. O nível de análise é o organizacional, e a unidade de análise são os recursos organizacionais e recursos turísticos utilizados na gestão municipal do turismo, o objeto de estudo desta pesquisa.

Como mencionado, o objetivo desse estudo é analisar a gestão pública local do turismo no município de Foz do Iguaçu, tentando compreender como os recursos organizacionais e turísticos são utilizados na gestão pública do turismo. Em função desse objetivo e das características do método de caso, o estudo de caso é a estratégia que se apresentou como a mais adequada para esta pesquisa, pois permite o entendimento do fenômeno como um todo, com profundidade, além de permitir a obtenção de elevado grau de detalhe sobre as percepções dos diversos grupos que interferem na gestão municipal do turismo, objeto do estudo.

Tendo como base as atividades de coleta de dados que devem ser seguidas no protocolo do estudo de caso, Creswell (1998) destaca que esta estratégia de pesquisa estuda um dado sistema (um processo, uma atividade, um programa, um evento ou grupo de indivíduos) selecionado a partir da escolha de um caso ou casos, de um caso atípico ou um caso extremo.

Para este estudo não houve o estabelecimento de uma amostra probabilística devido ao universo escolhido ser considerado pequeno. Mattar (1996) afirma que existem diversas razões para o uso de amostragens não-probabilísticas, entre elas a inexistência de outra alternativa viável, os problemas decorrentes de aplicação de amostras probabilísticas na realidade, o propósito da pesquisa não estar relacionado a refletir exatamente a população pesquisada e, por fim, os custos gerados com tempo, recursos financeiros, materiais e humanos para uma pesquisa com amostragem probabilística.

Assim, selecionou-se os respondentes a partir do critério de amostra por adesão ou acessibilidade. Esta amostra não probabilística se constitui o menos rigoroso de todos os tipos de amostragem. Por isso mesmo, é destituída de qualquer rigor estatístico. O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo (GIL, 1999).

Foram pesquisados sete dirigentes e gestores do nível estratégico desempenhando funções dentro do órgão municipal de turismo de Foz do Iguaçu que atuam diretamente no desenvolvimento do turismo.

Os dados primários foram coletados em entrevistas semi-estruturadas (focais) e em questionários aplicados a dirigentes e gestores. Os dados secundários referentes aos recursos organizacionais, aos recursos turísticos, às políticas públicas e à articulação de recursos foram coletados em documentos de “primeira mão” que não receberam nenhum tipo de tratamento analítico (GIL, 1991, p. 51), como documentos conservados em arquivos dos órgãos públicos e das associações científicas. Além disso, foram utilizados documentos de segunda mão, que já foram analisados de alguma forma como relatórios de pesquisas, planos e programas, entre outros. A partir da análise dos dados coletados, foi possível a elaboração de um roteiro de entrevista semi-estruturada (focal), que foi utilizado como instrumento de coleta de dados de fonte primária.

Nesta pesquisa, os dados obtidos de fontes secundárias foram tratados, predominantemente, de forma qualitativa, já que a técnica analítica adotada foi a análise documental, com posterior análise qualitativa. O tratamento dos dados foi descritivo-qualitativo, com análise das entrevistas semi-estruturadas realizadas com os representantes dos órgãos competentes de turismo do município, os representantes das entidades de classe do setor turístico no estado e com outros representantes de organismos públicos municipais, estaduais e federais.

7 A Cidade Pesquisada: Foz Do Iguaçu

Localizada no sudoeste paranaense, Foz do Iguaçu retrata uma mistura de povos identificada nos rostos e idiomas que circulam livremente pelas ruas da cidade - que abriga cerca de 57 das 192 nacionalidades existentes no mundo. Paraíso para os amantes da natureza, com a exuberância das Cataratas do Iguaçu, ou para os interessados na tecnologia que já fez de Itaipu a

maior hidrelétrica do mundo, a grandiosidade das criações da natureza e do homem são os símbolos da cidade. Com cerca de 300 mil habitantes, Foz do Iguaçu ainda cultiva sua identidade de cidade do interior. Com apenas 95 anos de história como município, já se consolida como destino turístico, sendo que somente a Hidrelétrica de Itaipu, segundo dados da Agência de Notícias de Foz do Iguaçu e da Tríplice Fronteira, já foi visitada por quase 13 milhões de turistas. Na área de turismo a cidade possui pontos estratégicos de importância fundamental e únicos em sua região. Possui um grande parque hoteleiro, boa infra-estrutura, atraindo visitantes de diversas localidades. É também um dos destinos brasileiros mais visitados por turistas estrangeiros, que vêm em busca de belezas naturais, como as Cataratas do Iguaçu e artificiais como a Hidrelétrica de Itaipu. A “indústria” do turismo surge a partir desses pontos fortes, viabilizando o desenvolvimento econômico e social na região (PARANÁ TURISMO, 2003).

O reconhecimento internacional da cidade como destino turístico é comprovado pelas estatísticas. Segundo dados da EMBRATUR (2004) Foz do Iguaçu foi a 6ª cidade brasileira mais visitada por turistas estrangeiros representando 7,4% do total, no ano de 2003. A cidade só perde para as grandes metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro e para as capitais nordestinas de Salvador, Fortaleza e Recife, figurando como primeira não capital dessa relação.

Acompanhando o ritmo de crescimento do turismo nacional, que se estima ter sido acrescido em 15% no ano de 2004, representando a entrada de mais 650 mil turistas em 2003, Foz registrou para esse ano a entrada de 986.090 turistas e estima-se que para 2004 o número de visitantes tenha ultrapassado a marca dos 1 milhão de turistas. O que significou incremento de receitas para as empresas atuantes no setor, maior geração de impostos para o governo e aumento da oferta de postos de trabalho para a comunidade local. Como que num efeito cascata, todos se beneficiaram.

De acordo com os dados da SETU (2003) o gasto médio individual por dia sofreu um acréscimo de aproximadamente 50% para os turistas brasileiros e dobrou em relação aos gastos de turistas estrangeiros, passando de US\$ 55,00 em 2002 para US\$ 105,00 em 2003.

No ano de 2003, o lazer foi o principal motivador das viagens realizadas a Foz do Iguaçu, atingindo a marca de 56,6% dos turistas em visita a cidade. Isso representou um aumento de 28% em relação ao ano anterior. Em seguida, destaca-se o turismo de negócios com 20,3% (FÓRUM PARA O TURISMO SUSTENTÁVEL NO PARANÁ, 2003).

O registro desses números é imprescindível para a avaliação e monitoração do setor e contribui favoravelmente para um maior reconhecimento político da atividade. Hoje, o turismo representa para a cidade, de acordo com o depoimento de gestores privados locais cerca de 60% do Produto Interno Bruto - PIB sendo uma das principais atividades geradora de empregos.

No âmbito da gestão pública do local, a Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu é o órgão público responsável pela gestão da atividade turística no município. Cabe à secretaria a formulação e implementação de políticas públicas de turismo relacionadas tanto à infra-estrutura local quanto à promoção e divulgação da cidade como destino turístico. A estrutura interna da secretaria, apresenta dois departamentos, com sete divisões no total, subordinados ao gabinete do secretário e à assessoria organizacional.

7.1 As políticas públicas municipais em Foz Do Iguaçu

Em Foz do Iguaçu houve um planejamento operacional para o turismo municipal, datado de 1997 e que resultou no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo de Foz do Iguaçu – TURPLAN. Este plano foi discutido e elaborado em conjunto com organizações públicas, privadas e não-governamentais da cidade e objetivou, na época, detalhar propostas para cada área estratégica definida em discussões anteriores. No entanto, apenas algumas ações isoladas desse plano foram operacionalizadas (PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 1997). Em 2002, criou-se o Projeto de Desenvolvimento de Foz do Iguaçu que tinha como objetivo incorporar projetos de

turismo e de sua cadeia produtiva (eventos, universidade, integração das três fronteiras, comércio e indústria) para serem discutidos e executados por intermédio do Conselho de Desenvolvimento de Foz – CODEFOZ e das Câmaras Setoriais. Todavia o CODEFOZ encontra-se em fase preliminar de atividade, sem ainda ter realizado as ações propostas.

Alguns gestores municipais, afirmam que a atuação da secretaria esteve voltada para o desenvolvimento do potencial turístico da cidade por meio de ações de promoção e divulgação do destino, conforme o depoimento de um deles:

Depois da recriação da Secretaria de Turismo, houve uma ação muito forte de promoção do destino e não teve trabalho de base no sentido de normatizar, de planejar, de organizar ações específicas voltadas para a formação, qualificação de mão-de-obra. Trabalhou-se apenas com a promoção (Gestor 02).

Entretanto, outros associam a atuação da secretaria à realização de projetos em diversas áreas, como pode ser observado a seguir:

Foram listados mais de 72 projetos (antigos e novos) re-estudados. Esses projetos eram distribuídos, tinham projetos que eram desenvolvidos dentro da própria secretaria, outros eram montados e transferidos para que outras secretarias executassem, pois escapava da nossa capacidade, até orçamentária (Gestor 01).

Nós tentávamos trabalhar em 4 frentes: comunidade, turista, empresário, secretaria. Um dos programas para a comunidade era o programa economia comunitária e, outro era o programa hospitalidade, envolvendo os postos de informações turísticas, os corredores turísticos e a segurança turística (Gestor 06).

Para os gestores públicos, a política é um instrumento importante no planejamento do turismo na cidade e necessita da união dos envolvidos (*trade*, comunidade e poder público) para acontecer. Na opinião dos entrevistados, as parcerias e pressões são inerentes ao processo de formulação das políticas e, para que um objetivo comum seja atingido, deve haver uma união mais contundente entre os atores:

A política deve passar por um planejamento - ter pesquisas -, o turista deve ser o rei. Mas, não há essa política. [a política] deve estabelecer normas e ações, criar novos atrativos. Tem-se como principal objetivo aumentar a permanência e o gasto do turista, ao invés de atender bem o turista (Gestor 05).

Tendo como visão a necessidade de políticas públicas, o estabelecimento de objetivos comuns e a sua importância como instrumento para o crescimento do turismo local, os gestores destacam com suas palavras o papel do poder público:

Estudar o desenvolvimento; a sociedade; como é que se está dando o turismo; que política ele pode fazer para o visitante e para a comunidade; como é que ele pode estar sempre zelando por esse empresariado, sem criar assistencialismo tanto para com o empresário como para com a comunidade. Deve-se auxiliar sem criar dependência (Gestor 06).

Apesar do quadro 10 descrever os projetos realizados ou ao menos iniciados na gestão que se encerrou em 2004, existe muita controvérsia quanto a esta questão. Cada departamento ou divisão

cuidava de seus próprios projetos e tinha pouco ou nenhum conhecimento dos projetos sob responsabilidade de outrem. Isso foi identificado nos depoimentos dos entrevistados em que as diferenças de respostas quando indagados sobre quais eram as políticas públicas da secretaria foi nítida:

Participação em feiras, congressos, seminários e organização. Apoio a eventos: material e apoio institucional. No marketing trabalhou-se com a divulgação de Foz do Iguaçu com a distribuição de material (Gestor 04).

Tínhamos um banco de projetos para a captação de recursos públicos - orçamento do Estado e da União -, para realizar alguns projetos porque a secretaria não tinha a capacidade de geração de receitas (Gestor 06).

As divergências de opiniões entre os gestores municipais sublinham o fato de que há necessidade de um documento norteador das ações da secretaria. Atuar de forma a cumprir as responsabilidades de cada um dos departamentos pode não canalizar os esforços e, assim, representar apenas ações isoladas. A contribuição do poder público, neste caso, delimita-se à própria secretaria, uma vez que os projetos são executados para cumprir uma exigência formal interna e não visam contribuir para a atividade turística. Com base na proposição de Barbosa (2003), e de forma a esclarecer quais recursos são preponderantes na formulação e implementação de estratégias voltadas à oferta e voltadas à demanda, os projetos foram organizados, a partir dos depoimentos dos gestores, resultando no seguinte quadro:

Quadro 02 – Estratégia Governamental dos Projetos de Foz do Iguaçu

ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL	PROJETOS
Relacionada à oferta	<ul style="list-style-type: none"> • Semana do Turismo • Projeto conscientização turística • Viajando e aprendendo • Vistoria nas agências e hotéis • Corredores turísticos • Grupamento turístico • Natal Brilhante
Relacionada à demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Campanhas publicitárias • Participação em eventos • Apoio a eventos • Realização de eventos • <i>Famturs</i>

Fonte: Quadro resumo baseado em informações dos entrevistados.

Em relação à oferta as estratégias da secretaria municipal de turismo de Foz do Iguaçu foram implementadas em projetos relacionados à melhoria da infra-estrutura turística local e às ações direcionadas a comunidade local, de forma a consolidar a cidade como destino turístico. Suas ações abrangeram desde a promoção de qualidade de vida aos visitantes e moradores até a regulamentação dos equipamentos e serviços turísticos. Projetos como a Semana do Turismo, o Projeto de conscientização turística e o Viajando e aprendendo podem ser citados como exemplos de ações que visaram a participação da comunidade, a conscientização local e o incentivo ao turismo. Como parte do projeto de conscientização turística foram realizadas palestras para

empresas, postos de combustíveis, organismos municipais de segurança, empresas de transporte coletivo – cobradores e motoristas, taxistas e para escolas.

Apesar da preocupação com a participação da população no turismo da cidade estar presente em 25% do total dos projetos realizados pela secretaria, opiniões sobre a validade de tais projetos não eram sempre favoráveis, conforme o depoimento de um dos gestores:

Para mim essa questão de conscientização e sensibilização da comunidade não funciona, ela não precisa receber treinamento, a gente até brinca que ‘a gente pode levar o cavalo até a fonte, mas não pode faze-lo beber’ e, no turismo ‘você pode trazer o turista aqui, mas não pode obrigar a comunidade sorrir’. O que se deve é reconhecer que a sua comunidade vai ser autêntica e essa hospitalidade se dará a partir disso, se ela realmente sentir que de forma concreta ela participa (Gestor 06).

As vistorias nas agências e hotéis são regidas por lei municipal e dispõe sobre a abertura de novas agências de viagens e turismo e agências de viagens (Lei nº1.917 de 20/12/1994) e, sobre a regulamentação para registro e funcionamento de estabelecimentos hoteleiros no município de Foz do Iguaçu (Lei nº 2.838, de 14/11/2003).

A sinalização turística e o projeto dos corredores turísticos apesar de não terem sido finalizados refletiram em algumas ações isoladas que foram realizadas para melhorar as condições estruturais oferecidas ao turista. Segundo o gestor 01, “os corredores turísticos objetivam dar uma caracterização especial que vise o atendimento ao turista. Os corredores estabelecem um fluxo lógico de passagem do turista em Foz, isso está servindo como base para outros projetos, é uma forma de se ter dentro de uma cidade turística um mapa do fluxo do turista”.

O Grupamento Turístico foi desenvolvido em conjunto com Conselho Comunitário de Segurança e visou capacitar os guardas municipais a atender os turistas, dar informações básicas sobre a cidade e zelar pela segurança destes.

A secretaria conta com inúmeros projetos para a área de turismo, contudo muitos deles foram iniciados, mas não concluídos. Esses projetos contemplam a melhoria e criação de atrativos turísticos (Projeto Marco das 3 Fronteiras e Projeto Marco Zero), incentivos à qualificação profissional (Turismo com qualidade, Projeto gastronomia), inclusão da sociedade na atividade turística entre outros temas, que não foram executados, de acordo com os gestores, por ausência de recursos financeiros.

As estratégias relacionadas à demanda, de acordo com os gestores, foram os principais focos de atuação da secretaria. Apesar de representarem menos da metade dos projetos, essas estratégias, conforme os gestores municipais, foram totalmente efetivadas.

Vale ressaltar que a participação em eventos, sendo na média dezoito por ano, tinha como ponto forte as parcerias. A secretaria participava nesses eventos com material de divulgação, com o apoio institucional e a cessão de pessoal para representá-la. Algumas vezes entrava com recursos financeiros para compra de estande e confecção de materiais, brindes e uniformes próprios para o evento.

Entretanto, essa atuação baseada na promoção do destino, gerou algumas críticas relacionadas à necessidade de primeiro planejar e normatizar a atividade turística para depois promovê-la, como pode ser observado no depoimento que se segue:

Aqui se encarou o turismo como uma necessidade de promoção e realmente Foz do Iguaçu durante trinta ou quarenta anos era uma cidade vendida, ela nunca se vendeu. A partir de 1994 é que a cidade passou a se encarar como destino e saiu para se vender, ela ofereceu o produto dela e com isso se entendeu qual é o papel do estado e do cidadão e cada um foi cumprindo a sua parte. Mas, nos outros segmentos é que houve uma carência (Gestor 02).

Na visão de um dos gestores a necessidade de planejamento para o turismo se baseia na assertiva de que a secretaria de turismo é uma secretaria meio e que há necessidade da atuação conjunta para maximizar o desempenho das ações adotadas:

Nós somos uma secretaria meio, então se você tem uma política pública definida você vai dizer para quais áreas a política de turismo estará favorecendo, aí eu acho que soma. Tem que ter visão e articulação para saber como organizar isso tudo (Gestor 06).

O que se observa em relação às políticas públicas relacionadas ao turismo é que a secretaria possui muitos projetos – conforme um dos gestores são mais de 70 no total –, entretanto pouco mais de 10% desse montante foi realizado na gestão encerrada em 2004. Isto denota a fragilidade dessas políticas; não pela inexperiência dos gestores ou pela morosidade do sistema público, mas pela falta de um planejamento que permita a organização da atuação da secretaria, em que o objetivo maior de desenvolver a atividade turística local seja determinado, explícito e seguido pela secretaria como um todo.

7.2 Recursos turísticos

Foz do Iguaçu pode ser considerada, em relação a seus atrativos turísticos, uma cidade privilegiada. Reconhecidamente um destino turístico internacional, o município se destaca não só pelas Cataratas, Itaipu e pela situação fronteiriça. De acordo com a Secretaria Municipal de Turismo, a atividade turística também se desenvolve na prática de esportes e atividades de lazer, na cultura e história local e, principalmente, relacionada às belezas naturais peculiares à cidade. Dos vinte e sete atrativos existentes no município, somente quatro pertencem ao município, não sendo nenhum deles administrados pela Secretaria Municipal de Turismo. O Bosque Guarani, o Terminal Turístico de 3 Lagoas e o Marco das 3 Fronteiras ficam sob a ingerência da Secretaria do Meio Ambiente, a cooperativa de artesanato é gerida pela Fundação Cultural. Entretanto, esse fator não foi mencionado pelos gestores como impeditivo ou limitador para a ação da secretaria. A exploração dos atrativos turísticos pela iniciativa privada, em especial pela Itaipu Bi-Nacional e pela Cataratas S/A, reflete a grande parcela de contribuição desse setor para o turismo local, o que vem influenciando direta e positivamente no fluxo turístico da cidade. Contudo, não há concordância entre os gestores sobre o que deve ser explorado como recurso turístico na cidade, principalmente, pela não delimitação de qual seria sua vocação turística, conforme os depoimentos a seguir:

Eu acredito que Foz ainda não seja uma cidade turística porque ela não tem uma série de características de uma cidade turística. O que dá valor turístico à cidade de Foz é as Cataratas do Iguaçu (Gestor 01).

A secretaria não consegue vender Foz, comercializa, mas institucionalmente. A secretaria de turismo não tem uma definição do que são seus atrativos e segmento de atrativos (Gestor 06).

Em relação a como esses recursos turísticos vem sendo explorados ou têm sua exploração viabilizada pelo município, levantou-se a questão de que Foz do Iguaçu é “um conjunto de recursos”, alguns são explorados como é o caso do Parque Nacional do Iguaçu e a Itaipu Bi-nacional e, outros que não foram bem aproveitados, principalmente os histórico-culturais. O turismo de Foz do Iguaçu possui, devido aos seus atrativos, um grande apelo para o turismo de contemplação. Até alguns anos atrás essa era a maneira encontrada para comercializar a atividade. Hoje, com a participação da iniciativa privada, novas atrações vêm sendo

desenvolvidas, tendo como enfoque não só a contemplação, mas também a interação do turista com o atrativo visitado.

7.2.1 Recursos organizacionais

A análise dos recursos organizacionais de Foz do Iguaçu compreende as quatro categorias de recursos definidas por Barney (1997) e a arquitetura organizacional de Grant (1991) que estão descritos nos itens a seguir.

7.2.2 Recursos de capital humano

A Secretaria de Turismo conta com uma peculiar situação em seu quadro de funcionários. Com exceção dos cargos de confiança – que mudam de acordo com o governo municipal – todo o pessoal da secretaria ingressou por intermédio de concurso público, direcionado, exclusivamente, para ocupar as vagas que surgiriam com a criação da pasta de turismo. Isto ocorreu após a extinção da FOZTUR S/A, empresa de economia mista que administrava o turismo municipal. Esta situação de extinção e criação de um novo órgão para gerir o turismo local, favoreceu aos funcionários recém-demitidos, permitindo que eles pudessem continuar os trabalhos iniciados na FOZTUR. Segundo alguns gestores, esse fato contribui para se ter uma equipe extremamente treinada e capacidade para exercer as funções dentro da secretaria, o que pode ser destacado pelo seguinte depoimento:

A vantagem do corpo técnico da secretaria foi o concurso de 2001, em que havia prova de títulos, sendo que a maioria tinha formação em turismo (Gestor 05).

No entanto, essa visão de que havia um nível de conhecimento muito bom, sendo a secretaria uma “referência técnica tanto para as entidades como para as empresas”, não é compartilhada por todos os gestores, como pode ser observado pelas palavras de um deles:

Os recursos humanos eram péssimos. Apenas 2% do pessoal técnico da FOZTUR veio para a secretaria, tínhamos uma expertise na FOZTUR que foi todo mandado embora. Foi feito concurso na secretaria sem um planejamento, em que entraram as ‘panelas’. Houve uma desqualificação porque as pessoas que lá estão entraram e estão trabalhando para um dia-a-dia que não contribuem para o desenvolvimento do turismo. A expertise na secretaria de turismo é péssima, até mesmo o atendimento nos postos (Gestor 06).

Essa crítica em relação aos postos de informações turísticas é complementada por observações de que além da falta de pessoal capacitado para prestar as informações ao turista, há ausência de comprometimento das pessoas que ali trabalham. Na formulação das políticas alguns gestores enfatizaram a falta de apoio e ‘liberdade’ dos técnicos em turismo (funcionários concursados, com graduação ou pós-graduação em turismo) para decidir e agilizar a realização dos projetos:

Como somos técnicos da área poderia ter uma confiança maior dos próprios diretores, para que pudéssemos estar desenvolvendo tais ações, credibilidade e apoio para desenvolver projetos, porque às vezes eles não vão atrás de nossas demandas. Mobilização maior da parte dos diretores em relação a gente. Na realidade nem todos as ações precisam ser reportadas a eles, mas as mais complexas sim precisam do acompanhamento da diretoria (Gestor 04).

Outro ponto destacado pelos entrevistados é a problemática dos cargos de confiança ou cargos políticos. A exemplo do que ocorre na maioria das cidades, as principais funções dentro de uma secretaria são destinadas a pessoas que tenham mais influência política do que conhecimento técnico da área:

Outro problema que a gente tem, em qualquer serviço público, são os diretores e secretários. Porque você tem pessoas que conhecem a atividade, tem pessoas que acham que conhecem a atividade e pessoas que não conhecem nada. Mas quando eles sentam na cadeira todos eles se igualam no mesmo nível, ou seja, todo mundo conhece tudo (Gestor 02).

Essas opiniões desencontradas em relação à caracterização dos recursos humanos da secretaria revelam que talvez houvesse dois ambientes de trabalhos distintos. A insatisfação de alguns frente à qualificação de pessoal não era compartilhada por aqueles que acreditavam ter um corpo gerencial e técnico ideal para a atuação do poder público.

7.2.3 Recursos financeiros

As opiniões sobre os recursos financeiros também não foram uniformes. Alguns gestores compartilham da visão de que sem orçamento a ‘máquina pública’ fica engessada, limitando a atuação da secretaria. Afirmam, ainda, que é difícil cumprir um planejamento e executar projetos sem que haja recursos públicos disponíveis. Contudo, outros gestores observam que a problemática dos recursos financeiros não condiz com a realidade do turismo, pois como a atividade é uma área meio, com influência em diversos setores, haveria inúmeras fontes alternativas de recursos para se conceber e implementar políticas públicas, o depoimento de um deles destaca estes pontos:

O orçamento não determina o ritmo de uma secretaria, ainda mais na questão do turismo. O turismo é uma atividade intermediária de quase todas as outras. Então se você tem uma visão estratégica do turismo, você não precisa de orçamento. Se a gente tem a visão de que tem dinheiro do FAT para você fazer qualificação, que tem dinheiro no Banco do Brasil, na Caixa Econômica, na secretaria de educação, de obras, de saúde, no meio-ambiente, há necessidade apenas de banco de projetos e de uma boa equipe para aproveitar esses recursos (Gestor 02).

O primeiro desses dois grupos de pensamentos contraditórios destaca a importância de um orçamento maior, que represente mais do que o atual 1% de repasse orçamentário do município destinado ao turismo. Estes entrevistados justificam a necessidade de recursos para viabilizar as ações da secretaria, no tocante a projetos e promoção, como pode ser observado pelo comentário de um deles:

[o repasse de recursos é] Muito ruim, sempre menos do que o necessário, só com o atual governo estadual que passou a se dar maior importância ao turismo e à própria cidade (Gestor 01).

Contrapondo essa posição, o segundo grupo afirma que há necessidade de uma visão do todo e planejamento de ações para aproveitar as receitas disponíveis em outras secretarias e programas governamentais, justificando a não necessidade de recursos orçamentários tão altos para o turismo. O depoimento a seguir representa o pensamento deste grupo:

Em 2000, não tinha orçamento, em 2001 foi feito um de aproximadamente R\$ 600.000,00 que era muito mais para a manutenção da estrutura, que foi para R\$ 1 milhão, depois para R\$ 2 milhões e hoje deve estar em R\$ 2,5 milhões. Não é o orçamento que determina o que vai acontecer

com o segmento, porque quando você engessa com relação ao orçamento, você pensa que ‘se não tenho dinheiro não consigo fazer’. Na verdade se tiver um pouco para fazer as partes estratégicas com relação à promoção, o restante, a parte mais técnica, de planejamento, você tem parcerias em todo lugar, inclusive na iniciativa privada (Gestor 02).

Os recursos financeiros são de extrema importância para a manutenção da secretaria, para realizar as ações de promoção e divulgação da cidade e para que as políticas públicas se viabilizem. Entretanto, de acordo com o depoimento dos gestores, esses recursos não precisam ser necessariamente provenientes das receitas municipais.

7.2.4 Recursos físicos

A estrutura física de um local (*layout*) e as condições do mobiliário e equipamentos disponíveis na organização são itens que, de acordo com a VBR, podem ser considerados recursos geradores de vantagem competitiva. Todavia, a influência maior desses recursos pode ser sentida quando de sua ausência, em que as condições de trabalho são consideradas precárias, como pode ser observado pelo comentário de um dos gestores entrevistados:

Havia carência de equipamento, em termos de conforto ambiental havia problemas. Aqui entra a questão das prioridades de cada governo, nós tínhamos como prioridade recuperar a infra-estrutura da cidade, que também é bom para o turista, garante segurança e tudo mais (Gestor 02).

Observa-se em outro depoimento que, apesar de se trabalhar em uma sala emprestada, com poucos móveis e somente um computador, era possível para a equipe desempenhar seu papel dentro dessas condições. Destaca que “havia qualidade de vida para trabalhar e gerar produtividade” (Gestor 06). No entanto, essa opinião não era compartilhada por todos os gestores, que chegaram a avaliar os recursos físicos (espaço físico, mobiliário novo e ambiente apresentável) como pontos fortes da organização. Destaque pode ser dado ao depoimento do gestor 05, que enfatizava as boas condições internas, mas ressaltava os problemas dos postos de informações turísticas:

O que se tem é bom, estamos bem servidos internamente, o problema são os postos. Os postos do aeroporto e da rodoviária são espaços alugados, o TTU (Terminal de Transporte Urbano) pertence ao município, na BR 277 foi feita uma concessão. Nenhum dos postos está preparado para cumprir seu papel, falta equipamento, mobiliário (Gestor 05).

Apesar de não ter sido citada em nenhum depoimento a localização da secretaria pode ser considerada um ponto favorável ao desempenho de seu papel. Estabelecida no centro da cidade, em local sinalizado e de fácil acesso aos turistas e aos visitantes que procuram informações sobre a cidade.

7.2.5 Recursos organizacionais

Os recursos organizacionais são destacados como importantes por representarem a coletividade de uma organização. Barney (1997) destaca que o relacionamento interno e a cultura organizacional são indicadores desse recurso e que, muitas vezes, são os elementos diferenciadores das organizações entre si.

O organograma ou a estrutura organizacional formal da secretaria de turismo é composto por um secretário, sua assessoria e dois departamentos. Apesar de parecer enxuta, os departamentos

agrupam sete divisões, totalizando no mínimo onze cargos gestores. Apesar de ter uma estrutura determinada, o organograma não corresponde à realidade da secretaria. Ao mesmo tempo em que há acúmulo de funções, algumas divisões não são trabalhadas. Essa é uma das críticas levantadas pelo gestor 06, ao afirmar que “o organograma é o que está na lei, não é funcional, é para a secretaria”. De forma geral, o relacionamento interno foi apontado pelos gestores como bom, entretanto, alguns destacaram que “havia barreiras entre os departamentos” e que as diferenças de personalidade dos funcionários também atrapalhavam o relacionamento entre os funcionários, como pode ser visto no depoimento de um deles:

A estrutura organizacional era problemática porque a gente tem algumas pessoas que tem uma personalidade bem mais forte que outras, e quando o comando não identifica e potencializa isso favoravelmente, você vai ter um problema muito sério. Nós tínhamos grandes cabeças e grandes capacidades que acabaram indo para um atrito, mas que não intervinha na ação da instituição, ficava internamente (Gestor 02).

Identificou-se que a cultura política está presente na maioria dos discursos, principalmente, pelas várias mudanças que ocorreram na secretaria. Só em 2004 – ano eleitoral – três diferentes secretários ocuparam a pasta de turismo. Fato este que atrapalha o andamento dos projetos, uma vez que as prioridades e os interesses se modificam a cada troca de gestor.

7.2.6 Articulação de recursos (Arquitetura organizacional)

O relacionamento externo entre as organizações é denominado por Kay (1996) como arquitetura organizacional. Esta competência, segundo o autor, é uma capacidade diferenciadora e uma característica importante de identificação do relacionamento das organizações entre si. A articulação de recursos ou parceria foi utilizada neste estudo de caso como sinônimo de arquitetura organizacional. Entre as parcerias destacadas pelos gestores, percebe-se um enfoque variado que visa captar não só os recursos financeiros, mas outras iniciativas que conjuguem esforços para capacitar e qualificar a mão-de-obra, promover a cidade como destino e normatizar e planejar o turismo local. Um dos depoimentos mostra esta percepção:

Há vários tipos de parcerias que podem ser desenvolvidas. Para cada área: qualificação, promoção, planejamento, legislação, há diferentes parcerias. Nós temos feito boas parcerias, principalmente com mudança de foco: Foz do Iguaçu começou a trabalhar não só com a oferta, mas também com a demanda. Nós temos como grandes parceiros os S - SENAC, SESI e SEBRAE no planejamento. Nós temos dinheiro do FAT para a qualificação. Na área de promoção nós temos a parceria dos ministérios, do governo do estado, da Itaipu e dos empresários (Gestor 02).

Este mesmo gestor comenta como deveriam funcionar essas parcerias e pondera sobre a necessidade de se planejar e delimitar a função de cada parceiro quando trabalham em conjunto:

Mas isso tudo só funciona com respeito sobre o papel de cada um, você não pode tentar sobrepor a sua atividade ou seu segmento como o mais importante e todos os outros trabalham em função disso. Ao contrário, nós temos que encontrar meios dentro desses outros que favoreçam a nossa atividade (Gestor 02).

As parcerias com a iniciativa privada foram destacadas como presentes nas questões relacionadas à promoção e divulgação de Foz do Iguaçu como destino turístico. Entretanto, essas

parcerias estiveram presentes no contexto dos equipamentos e serviços turísticos locais de uma forma diferenciada. Pois, geralmente, eram efetivadas diretamente com as empresas do *trade* (hotéis, agências de turismo, atrativos turísticos, transportadoras, restaurantes etc.) e não com as associações e entidades de classe representativas, como pode ser destacado no depoimento:

A parceria com a iniciativa privada foi sempre muito forte, nas feiras, eventos, stands, mas nunca com os grandes projetos, era sempre uma coisa episódica. Mas as parcerias nunca foram praxe. As empresas é que representavam a iniciativa privada, o papel das entidades de classe ficou no conselho municipal de turismo (Gestor 01).

No entanto, um dos gestores entrevistados destacou que “hoje o município é muito mais refém da iniciativa privada”, isto porque as associações e as entidades privilegiam as empresas que tem representantes no poder, formando um verdadeiro jogo de interesses. Apesar desse fator desfavorável ao contexto das parcerias público-privadas, atrelado ao trabalho conjunto, está a questão da sobrevivência da atividade turística como um todo. A participação do *trade* em torno de um objetivo comum não só contribui para determinadas políticas, como também fortalece o turismo local. Esta opinião é compartilhada pelo gestor 05 ao salientar que “o *trade* se sensibilizou, procurou mais o município”, aproximando os interesses e definindo práticas comuns para a atividade. De acordo com outro gestor, para que essas parcerias sejam efetivadas é necessário planejar:

O segredo das parcerias públicas e privadas é o planejamento, tem que saber com o que irá se fazer e o que se quer, o que acontecerá lá na frente. A ação planejada é melhor aproveitada (Gestor 02).

Outro ponto destacável nesse tipo de parceria é a visão de que cada um dos parceiros tem um papel a desempenhar e ações advindas desse papel a cumprir. Na visão do gestor 06 deve “estar claro para os dois lados qual o papel de cada um, qual o papel do poder público e qual o papel da iniciativa privada, no sentido de cooperação mesmo [...] esse entendimento do coletivo de que os dois lados têm responsabilidades, têm compromisso, poderiam representar ganhos comuns”. Nas parcerias com o setor público, nos âmbitos estadual e federal são destacados os recursos financeiros destinados a divulgação e obras de infra-estrutura. Em relação ao governo federal há uma ressalva referente à divulgação, em que se reivindica que o Sul do país seja lembrado nas feiras, nas campanhas de promoção e na participação em eventos internacionais. Em relação ao relacionamento com os municípios vizinhos, os gestores afirmam que não houve comercialização conjunta no âmbito regional, não de maneira planejada, o que acaba gerando uma parceria maior entre os municípios da Costa Oeste do que eles com Foz do Iguaçu.

8 Conclusões

Com relação às Políticas Públicas observou-se que os projetos de Foz do Iguaçu ocorreram de forma aleatória. O documento orientador para a formulação das estratégias de ação há muito não é utilizado, denotando a fragilidade dessas políticas que são concebidas e operacionalizadas de acordo com o contexto presente, tendo apenas conseqüências momentâneas. Em relação ao tipo de estratégia utilizada nesses projetos, nota-se que a atuação direcionada à oferta ainda é grande, apesar da preocupação maior nos últimos anos, ter sido o investimento na promoção e divulgação do destino, trabalhando-se, assim, com a demanda.

Pode-se constatar que a secretaria de turismo de Foz do Iguaçu atua contingencialmente, formulando seus projetos sem um planejamento prévio. Foz do Iguaçu tem muito bem determinado seus produtos turísticos, com destaque para o Parque Nacional do Iguaçu e a Usina Hidrelétrica de Itaipu, e, mesmo não contando com uma infra-estrutura completa, esses atrativos conferem ao município possibilidades de trabalhar a demanda que se deseja por meio de campanhas publicitárias e divulgação do destino em feiras e eventos.

Em relação à unicidade de seus recursos turísticos, Foz do Iguaçu possui um forte apelo para o turismo de contemplação. O Parque Nacional do Iguaçu, a Usina Hidrelétrica de Itaipu e o Marco das Três Fronteiras são os principais atrativos visitados pelos turistas. Outros atrativos histórico-culturais, ligados à tecnologia ou ao esporte estão sendo explorados pelo poder público e descobertos aos poucos pelos turistas. Foz do Iguaçu tem nas belezas naturais e nas ousadias tecnológicas seu foco de atração.

Os recursos organizacionais foram analisados segundo a classificação de Barney (1997) que os subdivide em: recursos de capital humano, financeiros, físicos e organizacionais. O quesito articulação de recursos, representada na nos recursos organizacionais de Barney (1997) foi ressaltado pela inserção do conceito de arquitetura estratégica (ca) de Kay (1996). Observou-se que a Secretaria de Turismo de Foz do Iguaçu tem uma situação ímpar em relação a seus recursos humanos, que ingressaram por meio de concurso público, realizado exclusivamente para ocupar as vagas surgidas com a criação dessa secretaria. Esta situação é vista de forma positiva por alguns gestores, contudo não é uma opinião unânime dentro da secretaria. De certa maneira, isso dificultou a caracterização dos recursos humanos da secretaria, uma vez que as opiniões dos gestores municipais sobre esse fator eram totalmente contraditórias.

Os recursos financeiros também são alvo de discordância entre os gestores municipais de Foz do Iguaçu, já que um grupo resalta a necessidade de um orçamento maior enquanto outro enfatiza o planejamento das ações e a visão global da atividade, para que seja possível aproveitar as receitas disponíveis em outros canais públicos e privados. As receitas diretas são provenientes de repasses orçamentários do município, mas a secretaria conta ainda com parcerias com a iniciativa privada para participação em eventos e com verbas estaduais para ações de infra-estrutura urbana e turística.

A estrutura física da Secretaria de Turismo de Foz do Iguaçu, os mobiliários e seus equipamentos, bem como sua localização são fatores positivos conforme opinião de alguns gestores, o que é problemático neste quesito são os postos de informação turística que não estão preparados para cumprir seu papel pela falta de equipamentos e mobiliário. A análise dos recursos organizacionais da Secretaria de Turismo de Foz do Iguaçu revelou que há discordância de opiniões sobre o relacionamento interno. Alguns gestores destacaram as barreiras entre os departamentos enquanto outros enfatizam que as relações entre os funcionários eram boas. A articulação de recursos é feita em duas frentes: as parcerias com a iniciativa privada foram destacadas como presentes nas questões relacionadas à promoção e divulgação de Foz como destino turístico e, nas parcerias com o setor público, nos âmbitos estadual e federal, são destacados os recursos financeiros destinados a divulgação e obras de infra-estrutura.

A Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu apresenta uma estrutura organizacional simples, mas com muitas divisões. Isso acarretou em dificuldades no funcionamento de algumas delas que sequer tinham pessoas responsáveis pela execução das tarefas designadas 'no papel'. O relacionamento entre os gestores também é outro ponto factível de discussão. As diferenças na concepção de qual era o papel da secretaria e, principalmente, o desconhecimento da necessidade de visão estratégica e da aplicação de planejamento na gestão pública eram os grandes empecilhos para o entendimento organizacional. No entanto, vale destacar que muito desse desconhecimento aparente era refletido pelos interesses políticos. De forma geral, as ações da secretaria, sempre estiveram fortemente ligadas a questões políticas, sejam elas em relação a

priorização de alguns projetos ou para justificar a morosidade de atuação da secretaria. Observou-se, ainda, no depoimento de alguns gestores municipais, a reivindicação por representação política da cidade nas esferas públicas estaduais e federais, fato não levantado por nenhum gestor em Foz do Iguaçu.

9 Considerações Finais e Sugestões

A partir dos resultados apresentados pode-se inferir que Foz do Iguaçu não possui destaque positivo para os seus recursos organizacionais. A prática de planejamento adotada no município tem um cunho público muito forte, caracterizando uma cultura política. A atividade turística no município, apesar da significância econômica ressaltada pelos gestores privados, conta ainda com pouco apoio do setor público, principalmente na questão de repasse de verbas orçamentárias. O destaque em Foz do Iguaçu é para seus recursos turísticos, únicos em grandeza, beleza e peculiaridade: a Hidrelétrica de Itaipu, o Parque Nacional do Iguaçu e o Marco das Três Fronteiras, são ainda apelos turísticos fortes e que contribuem para o sucesso do município como um destino turístico.

De maneira geral, o grande problema do turismo é a articulação de recursos. A interdependência entre as organizações que compõem o *trade* turístico é inerente à atividade, porque o turista necessita de uma combinação de infra-estrutura, equipamentos e serviços que não podem ser providos somente por um ente, cabendo a cada uma dessas organizações participar desse processo. Analisando os recursos que influenciam a gestão pública do turismo, verificou-se que a participação de cada organização pode ser dividida, cabendo ao setor público a parcela de incentivo e provimento de infra-estrutura turística e, à iniciativa privada o fornecimento de equipamentos e serviços de qualidade.

Em vista dos argumentos apresentados, este estudo sugere, a título de contribuição, algumas ações para minimizar os pontos negativos ora citados. No contexto em que a participação efetiva do setor público (municipal, estadual, federal) e da iniciativa privada é necessária para a atividade turística, sugere-se que haja um envolvimento efetivo entre todos os atores do processo, incluindo, também, a comunidade. Isto poderá ser viabilizado mediante o estabelecimento de fóruns e debates, de forma a entrosar esses atores e fazendo com que participem e contribuam no processo de mudanças advindas do turismo. Vale destacar, também, a necessidade de investimentos por parte do poder público em infra-estrutura básica (vias de acesso e segurança pública) e em infra-estrutura turística (sinalização). Em contrapartida, a iniciativa privada deveria estar investindo na qualidade de seus equipamentos e serviços e, principalmente, na capacitação de mão-de-obra para o setor. A articulação de recursos para o turismo deve ser eleita como foco para esse município, visando desonerar algumas ações do poder público, mas principalmente no intuito de incentivar a participação de todos os beneficiados no processo. Isto pode ser concebido tendo-se em mente quais são as atribuições do município, do poder público em geral e da iniciativa privada e, promovendo ações conjuntas com vias a consolidar a cidade como destino turístico.

10 Referências

ANTÔNIO, N. dos S. **A escola dos recursos**. Disponível na internet em: http://213.13.125.90/portallizer/upload_ficheiros/06-01_Nelson_Antonio.pdf, acessado em 25 de abril de 2004.

BADEN-FULLER, C.; BOSCHETTI, C. Creating competitive advantage through mergers: the lens of the resource based theory. In: THOMAS, H; O'NEAL, D; ZAJAC, E. **Strategic integration**. International Strategic Management Society Conference (13th) Chicago, III: 1996.

- BARBOSA, L. G. Políticas públicas para o desenvolvimento do turismo: o caso do município de Rio das Ostras. **Observatório de inovação do turismo**. Disponível na internet em: < [http://www.embratur.gov.br/0-catalogo-documentos/observatorio/ PolíticasPublicasparaDesenvolvimentodoTurismo.pdf](http://www.embratur.gov.br/0-catalogo-documentos/observatorio/PolíticasPublicasparaDesenvolvimentodoTurismo.pdf)> Acesso em: 20 fev 2003.
- BARNEY, J. Strategic factor markets: expectations, luczk ande strategy business, **Management Science**, v. 32, n.10, p. 1231-1241, 1986
- BARNEY, J. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- _____. The resource-based theory of the firm. **Organization Science**. v. 7, n. 5, 1996.
- _____. Gaining and sustaning competitive advantage. Reading – MA: Addison Wesley, 1997.
- BEZERRA, D. M. F.; CARVALHO, A. C. **Programa nacional de municipalização do turismo: realidade e perspectivas**. Curitiba, 1999. Trabalho de Especialização (Curso de Planejamento e Gestão do Turismo). Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná.
- CAVALCANTI, K. B.; HORA, A. S. S. da. **Política de turismo no Brasil**. São Paulo: ECA-USP, 2002. v. 13, n. 2, p. 54-73.
- COOPER, C. et al. **Turismo, princípios e práticas**. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions**. London: Sage, 1998.
- CRUZ, R. C. **Política de Turismo e Território**. 2ª ed., São Paulo: Contexto, 2001.
- DAFT, R. **Organization theory and design**. New York: west, 1983.
- EMBRATUR – INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. **Artigos selecionados**. Disponível em: <<http://www.embratur.gov.br>>. Acesso em: 05 jul 2004.
- FÓRUM PARA O TURISMO SUSTENTÁVEL NO PARANÁ. **Os números do turismo no mundo, no Brasil e no Paraná**. Curitiba: SEBRAE/PR, 2004.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GILBERT, D. C. An examination of the consumer behaviour process related to tourism. In: **Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management**, Vol. 4. London: Belhaven Press, 1991.
- GRANT, R. M. The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. **California Management Review**. v. 33, n. 3, p. 114-135, 1991.
- KAY, J. **Fundamentos do sucesso empresarial: como as estratégias de negócios agregam valor**. Rio Janeiro: Campus, 1996.
- MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing: metodologia, planejamento**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003–2007**. Brasília: 2003.
- PARANÁ TURISMO. **Dados estatísticos relativos ao turismo no Paraná 1992-2002**. Curitiba: 2003.
- PENROSE, E. **Theory of the growth of the firm**. Oxford: Oxford University Press, 3ª ed, 1995.
- PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**. May-June, p. 79-91, 1990.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. Plano de desenvolvimento integrado do turismo de Foz do Iguaçu – Planejamento operacional 1997-2000. **Relatório da Oficina de Planejamento**. Foz do Iguaçu: maio, 1997.
- SANTANA, L. V. **Avaliação de políticas públicas setoriais**. O fator retro alimentador na demanda de políticas econômicas no Brasil: o complexo papel-celulose. Curitiba, 1999. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal).

Curso de Pós-graduação em Engenharia Florestal da Universidade Federal do Paraná.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DO ESTADO DO PARANÁ- SETU. Política estadual de turismo 2003-2007. **Curitiba, 2003.**

TEECE, D.J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamics capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**. v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

WANHILL, S. Tourism Development and Sustainability. In: COOPER, C.P. **Tourism Development: Environment and Community Issues.** London: Wiley, 1997.