

# RECURSOS ORGANIZACIONAIS E RECURSOS TURÍSTICOS NA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO: OS CASOS DE CURITIBA E FOZ DO IGUAÇU

**Ms. Márcia Shizue Massukado**  
**Profa. Dra. Rivanda Meira Teixeira**

**RESUMO:** A formulação de políticas públicas de turismo é responsabilidade do governo para subsidiar o desenvolvimento e sustentabilidade do setor como parte integrante da economia. Para analisar a gestão pública do turismo, enfocando os recursos organizacionais e turísticos, este estudo elegeu como base teórica a Visão Baseada em Recursos – VBR, de Barney (1997). Dois estudos de casos foram analisados dentro dessa perspectiva: Curitiba e Foz do Iguaçu. A coleta de dados primários foi feita através de entrevistas semi-estruturadas com dois grupos: gestores públicos e gestores do setor privado. As percepções desses grupos e o 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. Entretanto, o recurso que mais influi na gestão pública do turismo é a existência de recursos turísticos e, principalmente de recursos organizacionais que trata do relacionamento interno e externo, da estrutura organizacional e da cultura da organização.

**PALAVRAS-CHAVE:** recursos organizacionais; turismo; políticas públicas.

## **Introdução**

Sendo o turismo, reconhecidamente no Brasil e no mundo, uma importante atividade geradora de empregos, renda e divisas para as localidades onde se desenvolve e sendo essencialmente um serviço que integra diversos setores, o papel da gestão pública se destaca como um dos vetores responsáveis pelo desenvolvimento sustentável dessa atividade. Estas características implicam, segundo Lee e Barrett (1994), no estabelecimento de políticas e prioridades para a atividade e, decisões sobre o nível, tipo e volume de turismo que o país pode suportar, utilizando-se de planejamento, pesquisa e desenvolvimento que enfatize fatores econômicos, sociais, culturais e ambientais. Tal tarefa é destinada aos organismos públicos que com a visão panorâmica e abrangente do fenômeno devem estar aptos a realizar esta análise.

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.

Pearce (1998, p. 458-459) define a interferência do setor público no turismo, afirmando

que por ser um fenômeno multifacetado tanto o setor privado quanto o público possuem sua parcela de contribuição para a atividade. Acrescenta que “o setor público, em todos os níveis - nacional, estadual e local - também se envolve no turismo, de maneiras diferentes, seja planejando, provendo infra-estrutura e realimentando a economia ou por razões econômicas, sociais, culturais, ambientais e política”.

Mas, sem o apoio e a cooperação, somados aos recursos provenientes de outras organizações, o poder público não irá, em geral, obter êxito em dar ao turismo a merecida prioridade econômica. A implementação da política torna-se, portanto, um processo de se manter o equilíbrio entre os vários objetivos, e não o de tentar maximizar qualquer um deles, isoladamente (LICKORISH; JENKINS, 2000).

Considerando tal contexto, esse estudo se propõe a verificar a utilização dos recursos organizacionais e recursos turísticos pelos gestores públicos do turismo na formulação de políticas públicas para o setor. A Visão Baseada em Recursos (VBR) de Barney (1997) foi adotada como embasamento teórico e, acrescentando-se uma análise mais apurada de como esses recursos são articulados. O pressuposto adotado neste estudo é de que a utilização dos recursos organizacionais e dos recursos turísticos é insuficiente para a formulação e implementação de políticas públicas em turismo, sendo necessária sua articulação efetiva com outras organizações para ser possível almejar o desenvolvimento do turismo local.

Destarte, buscou-se com o estudo em pauta, analisar como estão sendo utilizados os recursos organizacionais e os recursos turísticos disponíveis ao setor público para o planejamento e gestão da atividade turística nos municípios de Curitiba e Foz do Iguaçu, indicando a importância do papel da articulação de recursos para impetrar o desenvolvimento da localidade como um destino turístico sustentável.

### **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. Barney (1996) aponta que a análise dos pontos fortes e fracos da organização e das ameaças e oportunidades do ambiente (SWOT) é descrita em várias tradições de pesquisa, algumas das quais disciplinas econômicas, outras não.

Maijoor e Witteloostuijn (1996) entendem que a visão baseada em recursos é uma mistura de teorias. Dentro da área de estratégia, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) consideram Birger Wernerfelt (1984) como o primeiro a desenvolver a idéia de Penrose, em um artigo premiado que deu nome à teoria baseada em recursos, sendo creditada a Jay Barney o desenvolvimento da visão baseada em recursos o que a transformou em uma teoria completa.

Antonio (2001) corrobora com essa idéia ao demarcar o ano de 1984 como importante para a abordagem mais recente da visão baseada em recursos, destacando os artigos de Wernerfelt (1984) e de Rumelt (1984). A partir da publicação desses artigos acompanhou-se uma proliferação de muitos outros que contribuíram para o desenvolvimento e consolidação dessa teoria. Na visão de Carneiro, Cavalcanti e Silva (1999), foi nesta época – final dos anos oitenta – que diversos trabalhos na área da Administração Estratégica indicaram que as diferenças existentes entre os desempenhos das firmas dentro de uma mesma indústria, se mostravam expressivamente superiores a diferenças de desempenho entre indústrias, significando que os fatores internos às empresas exerciam um impacto maior em comparação aos fatores externos, isto é, à estrutura da indústria.

Do mesmo modo, Grant (1991) destaca que os estudos em estratégias que focavam os pontos fortes e fracos da empresa foi posterior ao desenvolvimento dos estudos que enfatizavam a relação entre estratégia e o ambiente externo. Para o autor, o ressurgimento do interesse no papel dos recursos da organização como base para a estratégia organizacional foi refletida pela insatisfação com a estrutura equilibrada e estática da economia da organização industrial que dominava o pensamento sobre a estratégia empresarial contemporânea.

Os avanços dos estudos que visualizavam a análise interna da organização ocorreram em diversos eixos. Entretanto, Grant (1991) destaca que as implicações dessa ‘teoria baseada nos recursos’ na administração estratégica ainda era incerto por duas razões. Primeira, as várias contribuições não tem uma estrutura integrada única. Segundo, pouco esforço foi feito para desenvolver as implicações práticas da teoria.

Hayashi Jr. (2002) aponta que, contemporaneamente, a visão baseada em recursos é entendida como perspectiva ou paradigma cada vez mais importante dentro da área estratégica, porque possibilita novos *insights* de formulação e implementação de estratégias. Independente das considerações sobre correntes e origens, Barney (1996) também argumenta que há um recente movimento dessas pesquisas baseadas nos conhecimentos dos gerentes gerais, dos líderes

institucionais, das rendas econômicas e do crescimento da empresa para o desenvolvimento de um único, rígido e estruturado modelo que possa ser usado para analisar as fraquezas e os pontos fortes das organizações. É, a esse modelo geral, que o autor inicia o desenvolvimento da teoria a que atribuiu a denominação de *Visão Baseada em Recursos*.

Como a visão da vantagem competitiva na teoria baseada em recursos examina a relação entre as características organizacionais internas e o desempenho da empresa, esta não poderia ter os mesmos pressupostos adotados pelos estudos que focam na análise das oportunidades e ameaças no ambiente competitivo.

Assim, os dois princípios fundamentais da teoria desenvolvida por Barney (1997) são: (a) a partir do trabalho de Penrose (1995), assume que as empresas podem ser entendidas como conjuntos de recursos produtivos, e que diferentes empresas possuem diferentes conjuntos destes recursos; (b) a partir de Selznick (1957) e das economias ricardianas, assume que alguns recursos organizacionais são ao mesmo tempo muito caros para serem copiados e possuem fornecimento inelástico, constituindo, neste sentido, a noção da imobilidade dos recursos.

Segundo Barney (1996) o quadro geral da visão baseada em recursos foca na particularidade e nos custos para copiar os recursos controlados pela organização. Isto, porque as organizações dentro de um mesmo setor podem ser heterogêneas com respeito aos recursos estratégicos que controlam e, estes recursos podem não ser perfeitamente móveis entre essas organizações e, assim, a heterogeneidade pode ser permanente.

Dessa forma, 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 e HAMEL, 1990), ativos (TEECE, PISANO e SHUEN, 1997) e recursos são correntes, não havendo na prática grandes distinções entre elas (BARNEY, 1996; ANTONIO, 2001; BADEN-FULLER e 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 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.

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. 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.

#### 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, royalties, 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.

#### Metodologia

Este estudo teve como objetivo verificar a utilização dos recursos organizacionais e dos recursos turísticos pelos gestores públicos do turismo na formulação de políticas públicas para o setor nos municípios paranaenses de Curitiba e Foz do Iguaçu. Em função desse objetivo foram definidas algumas questões de pesquisa: a) Quais as políticas públicas desenvolvidas pelos órgãos municipais de turismo? b) Quais os recursos turísticos existentes nesses municípios e como os gestores locais exploram e/ou viabilizam a exploração desses recursos? c) Quais os recursos organizacionais existentes nos órgãos municipais de turismo e verificar como esses recursos são utilizados no desenvolvimento da atividade? d) Como ocorre a de articulação de recursos (arquitetura organizacional) entre o organismo municipal de turismo, o poder público (municipal, estadual e federal) e as organizações privadas locais? d) Qual a percepção do setor

privado local sobre a gestão pública do turismo em seus municípios?

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.

Em função do seu 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.

O delineamento de pesquisa utilizado foi o estudo de múltiplos casos, que segundo Yin (2001, p. 32) “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos”. Neste estudo de caso os diferentes municípios e sua respectiva forma de gestão dos recursos organizacionais, serão analisados individualmente, a partir de uma mesma perspectiva, de forma a possibilitar posteriores comentários comparativos.

As organizações em estudo foram selecionadas de maneira intencional tendo como critério de escolha o fato de pertencerem aos municípios turísticos do Estado do Paraná que mais atraem fluxo turístico – 39% do total de turistas (SETU, 2003). Outra justificativa para a escolha

intencional desses municípios centra-se no fato de que para efeitos de comparação apresentam importantes particularidades referentes aos recursos organizacionais disponíveis e aos recursos turísticos que gerenciam e, conseqüentemente, às estratégias desenvolvidas no sentido de incrementar o setor analisado.

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).

Os grupos pesquisados se dividem em: grupo 1 – dirigentes e gestores do nível estratégico que desempenhando funções dentro dos órgãos municipais de turismo de Foz do Iguaçu e Curitiba, atuam diretamente no desenvolvimento do turismo; grupo 2 – gestores de outras secretarias municipais e de outros órgãos oficiais de turismo (estadual e federal); grupo 3 – representantes das entidades de classe, sindicatos e outros organismos a fim.

Os dados primários foram coletados em entrevistas semi-estruturadas (focais) e em questionários aplicados a esses três grupos mencionados. 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.

### **Análise dos Resultados**

Os resultados do estudo serão apresentados para cada questão de pesquisa, que serão destacados para cada município, seguida da análise comparativa entre os dois casos.

#### **Políticas Públicas Municipais**

Os projetos da Diretoria de Turismo de Curitiba são caracterizados pela existência de programas e de um plano que norteia as ações de forma a determinar para seus gestores os objetivos a serem alcançados e as estratégias utilizadas. Percebe-se que as estratégias apresentadas nos projetos têm um cunho predominantemente relacionado à oferta – em que se procura investir em infra-estrutura, produtos turísticos e equipamentos e serviços turísticos –, em detrimento das estratégias relacionadas à demanda – neste caso, mais fortemente ligado às ações da coordenadoria de promoção.

No caso de Foz do Iguaçu, os projetos 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.

Comparativamente, duas observações podem ser feitas sobre os casos estudados: Curitiba tem seu planejamento determinado para conceber e implementar seus projetos, enquanto a secretaria de turismo de Foz do Iguaçu atua contingencialmente, formulando seus projetos sem um planejamento prévio. Em segundo lugar fica claro que as duas cidades têm como foco para seus projetos estratégias diferentes.

Curitiba, apesar de contar com uma boa oferta de produtos, equipamentos e serviços e infra-estrutura, ainda procura aprimorar suas estratégias relacionadas à oferta, como Curitiba Capital do Natal e Marcas do Sul do Brasil para poder alavancar o turismo de negócios e eventos e adentrar no circuito de cidades reconhecidas pelo turismo de lazer. Por sua vez 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.

### **Recursos Turísticos**

Os recursos turísticos estudados referem-se apenas aos atrativos turísticos naturais e histórico-culturais existentes nos municípios pesquisados. Curitiba é caracterizada por atrativos construídos pelo homem e que de certa forma traduzem o sentimento local. Criados primeiramente para a população local esses atrativos, seja por sua beleza ou peculiaridades, foram incluídas como cartões postais da cidade. Entretanto são administrados por várias secretarias do município ou pertencem à iniciativa privada, motivo pelo qual a ingerência da Diretoria de Turismo é tão limitada. Esta falta de controle sob os atrativos turísticos gera desconforto entre os gestores que ficam de mãos atadas para conseguir melhorar esses atrativos, relegando seu papel a promoção das atrações.

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.

As diferenças entre os recursos turísticos das cidades pesquisadas são nítidas: Curitiba tem em sua história e cultura os principais apelos para a construção de seus atrativos turísticos; Foz do Iguaçu, por sua vez, tem nas belezas naturais e nas ousadias tecnológicas seu foco de atração. Essas diferenças influenciam significativamente a atuação do poder público na atividade, pois foi a partir da determinação dos recursos que tem valor turístico para o município que a estruturação do planejamento da atividade foi realizada.

## **Recursos Organizacionais**

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 estratégia de Kay (1996).

A Diretoria de Turismo de Curitiba possui cerca de dezesseis funcionários, sendo que somente dois deles tem formação em turismo, mesmo assim, os *insights* dos gestores são os elementos mais importantes para lidar com a dinamicidade da atividade e estruturar os projetos turísticos. Em relação aos recursos financeiros, a diretoria conta com diversas fontes de receitas, provenientes de repasses orçamentários da Companhia de Desenvolvimento de Curitiba – CIC, de parcerias com a iniciativa privada, da receita da cobrança de ingressos na Torre Panorâmica, entre outros. A existência desses tipos de recursos, segundo os gestores, é a principal necessidade para execução dos projetos referentes à infra-estrutura turística.

As instalações físicas dos postos de informações turísticas são o maior problema da Diretoria de Turismo de Curitiba, quando se fala em recursos físicos. Apesar de estarem bem instalados interna e externamente, a problemática dos recursos físicos afeta os postos de informações turísticas, justamente por estarem em espaços cedidos, o que prejudica a qualidade de atendimento ao turista. Nas coordenadorias o espaço é um ponto favorável, assim como os equipamentos disponíveis para o trabalho de formulação e implementação dos projetos.

O relacionamento interno e os grupos de trabalho são pontos que favorecem a execução dos projetos da Diretoria de Turismo. O fator desfavorável é a submissão da pasta de turismo a uma companhia de desenvolvimento (CIC). A articulação de recursos analisada por meio da categoria arquitetura organizacional é o elemento mais importante para a consecução dos projetos, entretanto o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e o setor público está em fase de amadurecimento.

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 ressalta 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 infraestrutura 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.

Comparativamente os municípios pesquisados possuem algumas semelhanças, como a problemática referente aos recursos físicos que atinge os postos de informações turísticas de Curitiba e Foz do Iguaçu. As diferenças são notadas principalmente nos recursos organizacionais, onde destacamos o relacionamento interno e a cultura organizacional presentes nos órgãos estudados.

A Diretoria de Turismo de Curitiba apresenta um organograma enxuto e uma comunicação ativa entre os coordenadores, o que facilita a tomada de decisões e agiliza alguns procedimentos internos. Além disso, os gestores destacam que a acessibilidade e a participação do diretor nos projetos é um ponto favorável ao desempenho das funções da diretoria. Esse bom relacionamento influenciou positivamente na cultura organizacional identificada. Fortes traços de gestão empresarial foram detectados nos documentos analisados e, principalmente nos depoimentos dos gestores. A presença de planejamento e definição de objetivos e metas como

ferramentas para desenvolver o turismo na cidade foi uma opinião unânime dos gestores municipais. De acordo com a visão desses gestores observa-se a presença muito forte de uma cultura empresarial, diferentemente do que ocorre em Foz do Iguaçu.

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 em Foz do Iguaçu, 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 outro gestor em Curitiba.

### **Percepção dos Gestores do Setor Privado**

Em Curitiba os gestores privados entrevistados definiram quatro pontos, que a seu ver, são necessários para a gestão pública do turismo. Observou-se nos depoimentos que os gestores creditam à Diretoria de Turismo a função de zelar pela infra-estrutura turística, pela manutenção dos atrativos turísticos, pela qualidade de atendimento aos turistas e, principalmente pela promoção de incentivos ao setor para investir na atividade. Os gestores também avaliam com bons olhos as parcerias entre os setores público e privado. Entretanto, quanto à atual gestão do turismo municipal duas críticas foram feitas: primeiro, em relação à intervenção do poder público na exploração dos atrativos turísticos os gestores foram enfáticos ao criticar a inexistência de um organismo municipal de turismo independente. Segundo, os gestores privados destacaram sua indignação quanto à aparente falta de interesse e de atenção do poder público em relação à importância da atividade turística para o crescimento da economia local.

Os gestores do setor privado de Foz do Iguaçu avaliaram como positivas as ações relacionadas à promoção e divulgação da cidade como destino turístico. Entretanto, a atuação em

áreas relacionadas à infra-estrutura, segurança e incentivo para qualificação de mão-de-obra foram duramente criticadas por esses gestores. A falta de investimentos na atividade turística decorrente da não percepção do setor público sobre a importância do turismo para o desenvolvimento da cidade foi lembrada como fator negativo da gestão realizada. Dois outros fatos foram observados pelos gestores privados: a questão da articulação de recursos, necessária para o estabelecimento de parcerias e, em consequência, impactando no desenvolvimento da atividade e; da necessidade de planejamento e de políticas que viabilizem essas parcerias.

Preponderantemente aos dois casos observa-se que há uma percepção comum entre os gestores privados de ambas as cidades sobre a ausência de visão dos decisores do setor público em não ver o turismo como atividade economicamente rentável para o município e por isso não investir no setor. Da mesma forma as parcerias são citadas pelos dois grupos como imprescindíveis para a gerência da atividade, já que ressaltam que tanto o setor público quanto a iniciativa privada tem sua parcela de contribuição e de dever para com o turismo. Entretanto identificou-se pelos depoimentos que a iniciativa privada de Foz do Iguaçu tem uma visão mais crítica da atuação do poder público municipal no turismo enquanto que os gestores privados de Curitiba discordam em apenas alguns pontos com o poder público local.

### **Considerações finais e sugestões**

Em Curitiba a atuação do setor público é prejudicada pela não existência de uma secretaria de turismo. O repasse de recursos públicos e a situação de subordinação são os principais entraves detectados para que a gestão do turismo seja mais efetiva. Os gestores privados ainda citam a falta de visão do próprio poder público sobre a importância do turismo. Entretanto vale ressaltar que essa opinião também é compartilhada pelos gestores da Diretoria de Turismo em relação ao poder público municipal como um todo. O recurso que se destaca como principal diferencial para a Diretoria de Turismo de Curitiba é o recurso organizacional. Identificou-se que nesta diretoria há uma forte presença de planejamento e uma cultura interna voltada para uma visão empresarial da gestão pública do turismo, o que poderíamos denominar cultura empresarial no meio público.

Foz do Iguaçu não possui o mesmo destaque positivo para os seus recursos organizacionais. A prática de planejamento adotada no município tem um cunho público muito forte, caracterizando uma certa 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 em ambos os municípios 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 esses municípios, 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 vistas a consolidar as cidades como destinos turísticos.

## Referências Bibliográficas

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](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 (13<sup>th</sup>) Chicago, III: 1996.

\_\_\_\_\_. Gaining and sustaining competitive advantage. Reading – MA: Addison Wesley, 1997.

\_\_\_\_\_. The resource-based theory of the firm. *Organization Science*. v. 7, n. 5, 1996.

CARNEIRO, J. M. T.; CAVALCANTI, M. A. F. D.; SILVA, J. F. da. Os determinantes da sustentabilidade da vantagem competitiva na visão resource-based. In: ENCONTRO DA ANPAD, 23, 1999, Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

DAFT, R. *Organization theory and design*. New York: west, 1983.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

\_\_\_\_\_. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

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.

HAYASHI JR, P. Recursos e competências nas mudanças de conteúdo estratégico em pequenas empresas de massas alimentícias: estudo comparativo de casos. Curitiba, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) Centro de Pesquisa e Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Paraná.

KAY, J. *Fundamentos do sucesso empresarial: como as estratégias de negócios agregam valor*. Rio Janeiro: Campus, 1996.

LICKORISH, L. J.; JENKINS, C. L. *Introdução ao turismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LEE, G. P.; BARRETT, G. W. EC support for tourism in ACP states and regions: implications for the public and private sectors. *Tourism Management*. v.15, n. 3, p. 200-202,

1994.

MAIJOOR, S.; WITTELOOSTUIJN, A. V. An empirical test of the resource-based theory: strategic regulation in the Dutch audit industry. *Strategic Management Journal*. V. 17, p. 549-569, 1996.

MASCARENHAS, A. O.; VASCONCELOS, F. C de. *Tecnologia na gestão de pessoas: estratégias de auto-atendimento para o novo RH*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MATTAR, F. N. *Pesquisa de Marketing: metodologia, planejamento*. São Paulo: Atlas, 1996.

MINTZBERG, H; AHLSTRAND, B. W.; LAMPEL, J. *Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

PEARCE, D. G. Tourism development in Paris: public intervention. *Annals of Tourism Research*. v. 25, n. 2, p. 457-476, 1998.

PENROSE, E. *Theory of the growth of the firm*. Oxford: Oxford University Press, 3<sup>rd</sup>. Ed, 1995.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*. may-june, p. 79-91, 1990.

RUMELT, R. P. How much does industry matter? *Strategic Management Journal*. v. 12, p.167-185, 1984.

SELZNICK, P. *Leadership in administration*. New York: Harper & Row, 1957.

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.

WERNERFELT, B. a resource based-view of the firm. *Strategic Management Journal*. v. 5, p. 171-180, 1984.

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