

## **MODELO DE ORGANISMO PARA GESTÃO PÚBLICA DE TURISMO MUNICIPAL: Estudo Aplicado na Realidade de São Miguel do Iguaçu, Paraná**

Ana Solange Biesek<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Este trabalho objetiva mostrar que a atuação de um organismo oficial de turismo se configura como de extrema prioridade e utilidade exigido como item fundamental para o êxito no desenvolvimento do Turismo. É nesse campo do conhecimento que este trabalho pretende tratar, escolhendo a principal ferramenta da gestão, que é o organismo de condução desse processo para enfocar sua estruturação, e formação orgânico – funcional, num estudo aplicado à realidade do município de São Miguel do Iguaçu, Paraná.

**Palavras-Chave** :Gestão Publica, Turismo, Órgãos Oficiais de Turismo.

### **ABSTRACT**

This paper aims to show that the performance of an official body for tourism is set as high priority and usefulness as required item crucial to the successful development of tourism. It is in that field of knowledge that this work intended to address, choosing the main tool of management, which is the body's driving this process to focus its structure, training and organic - functional, a study applied to the reality of the municipality of Sao Miguel do Iguaçu, Paraná.

**Keywords:** Public Management, Tourism, Bodies of Tourism Official.

### **INTRODUÇÃO**

A gestão de turismo municipal e a compreensão de suas determinantes vem se mantendo como um dos enfoques mais representativos de estudo do fenômeno nas últimas décadas. São atribuídos a vários fatores, desde o

---

<sup>1</sup> Mestre em Turismo UCS – Universidade de Caxias do Sul – RS. Docente do Curso de Turismo da UDC (União Dinâmica de Faculdades Cataratas). E-mail ana.mkt@fzdoiguacu.pr.gov.br.

aumento da oferta de destino para uma demanda reprimida, até mesmo o surgimento de destinos que não são propriamente uma localidade, a exemplo dos *resorts* e os lugares de entretenimento. Contudo todos mantêm como regra a certeza da importância social e econômica que possa representar o desenvolvimento sustentado da atividade, com seus efeitos multiplicadores.

Todo esse interesse em torno do tema, não vêm ao acaso. São iniciativas atestadas por informações sobre os impactos econômicos, o comportamento do setor de Viagens e Turismo, trazendo comparativos, expectativas de crescimento, entre outras análises, despertando a atenção sobre o setor de maneira profissionalizada. Assim, órgãos como o Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, responsável pela gestão do turismo nacional, incentiva através de ações e programas de turismo, a importância do fenômeno das viagens, dos negócios e eventos, destacando como ponto fundamental o papel dos gestores no planejamento e organização dos destinos, das localidades.

Isso corresponde a ter em mãos ferramentas adequadas para atuar, mas confirma a necessidade do monitoramento permanente, que está embutido na questão principal da gestão. A exemplo disso, as estatísticas sobre o comportamento no setor são compiladas desde a década de 1960. Na atualidade todos os dados representam uma oferta de destinos que surgiram nas últimas décadas, que enxergaram na atividade uma alternativa econômica para suas regiões, mas estão atentos a aplicação de métodos que promovam o desenvolvimento sustentável.

Dessa maneira planejar o “lugar” para o desenvolvimento do turismo, através de documentos formais e métodos, volta a ter uma importância fundamental, mas, com novidades. Deve vir atento ao compromisso da implementação das etapas posteriores, que correspondem a gestão do que foi idealizado, a administração de resultados, das mudanças. O turismo deve aparecer posicionado na dianteira do processo, servido de estrutura para decisões estratégicas, de ações próprias de gerência e administração, com um amplo plano de trabalho a ser seguido.

Nesse contexto, o tema gestão de turismo municipal é ponto central deste trabalho, partindo do entendimento que o órgão gestor, sua estrutura e visão são aqueles fatores que irão determinar o êxito do processo de desenvolvimento turístico, tanto para aquelas realidades onde a atividade encontra-se num estágio incipiente, quanto para aquelas que já atingiram diferentes estágios no ciclo de seu desenvolvimento e necessitam de monitoramento do processo.

Assim, o município de São Miguel do Iguaçu, no Paraná, reúne elementos em sua apresentação que chamam interesse em ser objeto de estudo. Foram detectadas situações que acabam por se apresentar como problema que afetam no desenvolvimento turístico e necessitam soluções. As hipóteses que se lança pela não consolidação do turismo em São Miguel do Iguaçu, acabam sempre por coincidir com a inexistência de um organismo estruturado, com suas ações amplamente planejadas e integradas. Outra hipótese está relacionada a não adoção de uma metodologia própria ao desenvolvimento turístico, mesmo participando de programas de capacitação para tal.

Dentro desta investigação uma série de outros resultados podem ser indicados, mas, a contribuição geral que se espera é desenvolver um modelo de organismo para a gestão pública municipal, para a localidade de São Miguel do Iguaçu, município integrante dos municípios limieiros ao lago de Itaipu, região que está despontando para o Turismo e, que ainda não apresenta essa questão desenvolvida. Pretendeu-se dentro desse enfoque despertar o valor e importância na presença do órgão gestor, adequado à realidade, numa gestão de turismo municipal, amplamente orientada e distinta.

## **1. GESTÃO PÚBLICA DE TURISMO MUNICIPAL**

O que possa representar em extensão teórica ou prática, a aplicação de uma proposta que traga como ênfase a Gestão Pública de Turismo Municipal, é senão uma interpretação do contexto, da realidade onde ocorre um processo de desenvolvimento turístico, em permanente estado de produção, distribuição

e consumo, de forma sistêmica. A gestão, propriamente dita, ao melhor entendimento no campo do fenômeno turístico, vai buscar na raiz da palavra sua exatidão. Silveira Bueno (1996) interpreta a gestão como a *gerência*, *administração*, aproximado para áreas específicas que podem ser de diferentes âmbitos, mas sempre esclarecedores quanto a visão estratégica de quem compete a tarefa de “gerir”, e os instrumentos que são lançados para tanto.

Assim, a amplitude que se abre debaixo desse leque, exige para o *turismo* como para outros setores, o entendimento macroorientado sobre as responsabilidades, os papéis, limites, tanto pelo poder público, quanto pela iniciativa privada, utilizando para esse fim, o planejamento enquanto instrumento de gestão, a estrutura jurídico-administrativa disponível, as ações a serem empenhadas na condução do setor.

Ao mesmo tempo que a gestão do turismo é um dos temas mais discutidos, isso não representa que seja o mais estudado. Um dos estudiosos mais autorizados sobre esse tema, Acerenza, nos esclarece que ao se referir ao tema da administração do turismo, especificamente a tudo aquilo que se relaciona com os aspectos orgânico/funcional do setor e com o aspecto normativo através do qual se regula o funcionamento.

### **1.1. Gestão Pública de Turismo**

O primeiro passo é compreender que gestão pública de turismo e administração pública são expressões sinônimas. Para Acerenza, entre tantas definições:

a administração pública é a atividade que realiza o estado para satisfazer seus fins, através do conjunto de organismos que compõem o braço executivo do governo, e dos procedimentos que eles aplicam, assim como, as funções administrativas que levam a cabo os outros órgãos e organismos do estado. (Acerenza, 1985)

Mais preciso fica seu estudo ao completar que a administração pública do turismo, leia-se também gestão, se compara a uma tarefa tal qual dos demais setores:

(...) deve dizer-se que a administração pública, da mesma forma que como se faz a administração de empresas, ou de negócios, para atingir seus fins, levar a cabo pelo menos três funções: planejamento, execução e a supervisão das atividades que desenvolve. (Acerenza, 1985)

A soma de seus ensinamentos mostra que esse conjunto de atividades necessitam uma estrutura correspondente com a realidade do local para a condução do setor, mencionando que:

(...) sem dúvida que para poder levar a cabo estas funções requer contar com uma estrutura organizacional que seja possível a formulação, execução e supervisão dos planos e programas correspondentes a cada uma das atividades das quais se deve abordar. (Acerenza, 1985)

A primeira reflexão que se faz pelas dificuldades apresentadas pelo autor Acerenza (1985) é identificar a posição do turismo na estrutura administrativa do setor público.

É preciso, então, conhecer o que está no contexto de um município turístico, porque essa distinção. Segundo Boullón, o termo município se designa aos diferentes tipos de organizações políticas cuja função é administrar os interesses particulares de comunidades assentadas no território de um país. (1995) Em geral os municípios assumem funções voltadas ao bem-estar de sua população. Uma dessas funções pode ser atribuída como Município Turístico, aquele voltado prioritariamente ao atendimento de suas atividades sob a organização de empresas para o visitante, composta em sua maioria de equipamentos e infra-estrutura turística para tal.

O Município de São Miguel do Iguaçu, se classifica numa dupla função de: centro de estadia e centro excursão que, segundo Boullón se definem como sendo de estadia *...aqueles que dependem de somente um tipo de atrativo principal cujas características motivam estadias médias de cinco ou mais noites, tal é o caso de centros turísticos de praia* (1995) e, quanto a excursão, porque também recebem turistas por períodos inferiores a 24 horas originados de centro situados a duas horas de distância-tempo, que é a relação da Costa Oeste.

É sabido que a classificação do Município Turístico com relação a sua oferta, está diretamente proporcional ao seu inventário turístico, sendo avaliados os recursos naturais, históricos culturais, manifestações e usos, assim como a capacidade instalada de equipamentos e serviços turísticos, entre outros itens de qualificação. Conhecer o município turístico, potencial ou consolidado, irá determinar a dimensão da tarefa a ser empenhada na administração pública do setor, e qual a estrutura de gestão apropriada, como questão-chave onde pesa a organização, a administração pública.

## **1.2. O Planejamento e organização municipal**

Sem dúvida há uma infinidade de conceitos e definições propostos para a ação de planejamento. Entretanto, planejamento invariavelmente está relacionado ao fato de ser um instrumento de intervenção, intencional e racional, organizado num determinado tempo e espaço parte de um amplo processo sistêmico cercado de informações, dados, conhecimento, essenciais na tomada de decisão, assim como, na avaliação de resultados e continuidade. Dessa forma pode-se afirmar que a tudo aplica-se, seja de modo mais elaborado ou para pequenas ações no dia-a-dia. Ainda pode-se compreender que os instrumentos de planejamento abrangem especificidade de algumas áreas podendo ser sua ação principal, como por exemplo Planejamento Turístico no sentido do macro, e como parte deste por exemplo, a organização de roteiros turísticos, a construção de um meio de hospedagem, entre outros, ou seja, micro planejamentos.

Cabe ainda na compreensão do planejamento a necessidade que o requer, ou seja, pode ser antecipado às tendências com intervenções, como pode surgir para mitigar efeitos que estejam ocorrendo em determinado local, área, região ou país, como freqüência ocorrido nos casos onde há incidência do turismo de massa ou modismo.

Nesse exercício o poder público deve, através do OOT – Órgão Oficial de Turismo, orientado por legislação competente, definir uma política de turismo, elaborar planos de desenvolvimento que abranjam todas as linhas

dessa política com a indicação de programas e projetos afins, num processo permanente e contínuo, sempre aplicado a uma visão ampla da realidade envolvida e dentro do enfoque participativo.

## **2. SÃO MIGUEL DO IGUAÇU – a realidade estudada**

O Município de São Miguel do Iguaçu, localizado no extremo oeste paranaense, está situado à margem direita (brasileira) do Tratado de Itaipu, ato que deu origem as obras de construção da Usina Hidrelétrica, setor motriz de geração de desenvolvimento na região. A partir do contexto territorial formado pelo Lago de Itaipu, faz fronteira natural e política com o País do MERCOSUL o Paraguai, onde de maneira compartilhada usufrui da mesma oferta natural e limitadores territoriais.

A população urbana é de 16.486 habitantes e rural de 9.246, com um volume populacional de 25.732. A participação econômica da população quanto a riqueza produzida na região é de 24,25% na agropecuária, na indústria com 7,13% e no setor de serviços com 68,62% . O Município tem sua receita representada através da arrecadação dos impostos de ICMS, fundo de exportação e dos *royalties* repassados pela entidade Itaipu Binacional .

A origem da população, em grande parte, aproximadamente 95% dos habitantes é de origem italiana e alemã, proveniente do estado do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, mantendo os usos e costumes e preservando as tradições de seus estados de origem. Chegaram na região motivados pela exploração econômica e subsistência a partir das possibilidades ofertadas pela produção agrícola e pecuária, traços fortes dos imigrantes.

Relacionada a oferta e demanda turística o município de São Miguel do Iguaçu ainda deixa a desejar com relação a capacidade instalada de equipamentos e serviços, merecendo também uma maior aproveitamento de seus recursos naturais que devem ser identificados a partir de um diferencial que seja capaz de influenciar uma corrente turística relevante. Até o momento sua oferta é a coincidente com os Municípios da Costa Oeste, que se restringe a exploração das atividades náuticas, gastronomia, feiras e artesanato local.

### **3. GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DO PARANÁ: análise da pesquisa realizada**

Durante o período em que foi aplicado o questionário, este dirigido aos Órgãos Oficiais de Turismo, com o objetivo de identificar o perfil dos OOT's no Paraná, a figura jurídica empregada, o nível de integração, relacionamento e estrutura de funcionamento, mostrando a importância do OOT no desenvolvimento turístico municipal e identificando o melhor modelo a ser sugerido como proposta para este trabalho. O universo era de 140 organismos que foram escolhidos numa amostra aleatória simples de 20 locais. Como referencial, de OOT, se valeu do comportamento do Estado com relação ao tema e as impressões do conjunto organizado no eixo comum de políticas e planejamento.

Para tanto, foi aplicado um questionário dirigido aos gestores de turismo dentro de critérios das cidades que melhor se apresentavam na estrutura operacional, considerando a ação do Estado e da capacidade de recursos humanos. Os resultados obtidos revelaram características particulares criando uma interessante base de dados com informações extremamente ricas para reflexões sobre o tema estudado.

Foram identificados também nos Municípios estruturas operacionais em nível de departamento e serviço, e órgão da administração indireta como a Fundação Cultural. O que se pode apresentar sobre esse universo pesquisado está dividido em: perfil dos OOT, funcionamento, atuação dos conselhos municipais e o relacionamento da comunidade na utilização dos OOT's.

#### **3.1. Perfil do OOT - Órgãos Oficiais de Turismo**

O perfil está relacionado a denominação adotada pelos Órgãos Oficiais de Turismo, que revela estruturas enxutas onde são desempenhadas mais de uma atividade não havendo, no geral, uma priorização com o tema da atividade turística.

### **Pergunta 1: Figura jurídica dos OOT's**

As variações sobre a denominação dos OOT's não traz efetivamente nenhuma novidade, mas o que se pode notar é que estão em sua totalidade reunidos em outra área de atuação, como por exemplo, esporte, cultura, indústria e comércio e meio ambiente.

### **3.2. Funcionamento dos OOT - Órgãos Oficiais de Turismo**

O funcionamento dos OOT - Órgãos Oficiais de Turismo, demonstram o vínculo da Secretaria com outras áreas, uma avaliação dos gestores quanto a importância desse vínculo e o grau de interferência ou desempenho, além da identificação das atividades desenvolvidas.

### **Pergunta 2: Vínculos na estrutura de Gestão Pública**

No universo pesquisado os vínculos mais diretos estão relacionados em 25% com as áreas de indústria e comércio, ou seja, 50% dos entrevistados. Os demais ficaram distribuídos em 15% com a área de meio ambiente e esporte, que somados representam 30% do total, também com grande expressão. O restante cabe em 7% com a cultura, 6% com educação, 4% com a comunicação e 3% com a agricultura. Conforme pode ser analisado as áreas e vínculos de maior ação interdisciplinar estão na indústria, comércio, meio ambiente e esporte. São complementares e demonstram a importância da atividade enquanto setor produtivo e responsável nos aspectos ambientais e do lazer.

### **Pergunta 3: Importância do vínculo ao OOT**

Quando questionados a respeito da experiência ser bem sucedida ou não, a grande maioria julgou que as ações são positivas, portanto, favoráveis a essa integração com uma participação de 70% . Sem justificativas concretas, 30% são de opinião contrária a ação compartilhada.

**Pergunta 4 : Qual a função do OOT que você atua? Quais as atividades que esse órgão desenvolve?**

A respeito das atividades principais que se detém os responsáveis pela gestão de turismo municipal há uma percepção muito forte a respeito da ordenação da atividade no âmbito do município com a dotação de infraestrutura básica, divulgação, ações empreendedoras com a iniciativa privada, a realização de estudos e pesquisas do potencial, e por fim a obtenção de seu objetivo maior que é a geração de emprego e renda. São preocupações dentro de uma linha centralizadora da ação do Estado, onde cria estrutura de ação e coordena o processo. Neste item se percebe uma preocupação em dotar o Município de todas as bases com um espírito socialista na política empregada.

**3.3. Atuação dos Conselhos Municipais de Turismo**

Esse item foi importante na medida que buscou identificar a presença de conselhos bem como, o nível de atuação e aproximação com os OOT's, para avaliar sua adequação junto as proposições comentadas a respeito do tripé na gestão do turismo (órgão, conselho e fundo)

**Pergunta 5: Existe Conselho Municipal de Turismo?**

Ainda dentro do quesito de gestão de turismo municipal, políticas e planejamento, foram entrevistados a respeito do órgão consultivo do Executivo Municipal, o Conselho Municipal de Turismo, sobre sua existência e funcionamento. Do conjunto, 78% têm o Comtur em funcionamento, 12% possuem, mas não está ativado. Somente 10% declararam que não possuem de forma estruturada, mas se apresentam em implementação.

**Pergunta 6: Além de suas funções o Órgão Oficial de Turismo participa nas ações do Conselho Municipal de Turismo?**

Com relação a essa representação, tanto no OOT como no Comtur, a grande maioria participa o que representa 85% o que confirma, além da

importância atribuída a atividade, uma condução muito coordenada das ações de forma participativa e atenta em ouvir os anseios de outros segmentos.

**Pergunta 7 : Em caso afirmativo da questão anterior, qual é o papel do Órgão Oficial de Turismo nas ações do Conselho Municipal de Turismo?**

- ✓ Auxilia no desenvolvimento de ações turísticas;
- ✓ Fornece informações e subsídios;
- ✓ É o órgão máximo que viabiliza todas as prioridades definidas pelo conselho dentro das particularidades concernentes do orçamento do município;
- ✓ Tem participação ativa nas decisões do conselho;
- ✓ Serve de elo entre o poder público e o conselho.

**3.4. Comunidade e a utilização dos Órgãos Oficiais de Turismo – OOT's**

Essa caracterização de como a comunidade identifica o papel do OOT's, que valor atribui e circunstância em que procura o organismo. Outro ponto importante foi avaliar internamente a opinião dos gestores quanto sua impressão sobre a capacidade existente para conduzir o setor.

**Pergunta 8: A comunidade empreendedora, o poder público, as entidades de classes e demais órgãos, procuram esse Órgão Oficial de Turismo?**

Outro dado interessante está na atribuição que é dada pela comunidade e sua dependência com relação a toda estrutura disponível no atendimento, tanto da população, quanto de visitantes. Com 64% de participação estão indicados uma freqüência de interesse demonstrado pela comunidade e no seu atendimento, que somado aos 15% que buscam as vezes são em torno de 80% de credibilidade imputada na solução de problemas. Os restantes, em torno de 20% pouco fazem uso de toda estrutura administrativa, pública, colocada a sua disposição.

**Pergunta 9: Esse Órgão Oficial de Turismo têm condições técnicas para assegurar as necessidades das empresas e comunidade?**

Quanto as exigências técnicas e capacidades desenvolvidas para executar as funções indicadas como prioritárias aos Órgãos Oficiais de Turismo, independente de ser uma estrutura específica ou de forma compartilhada, 90% assegurou que detém as condições necessárias e somente 10% se acham pouco habilitados para as funções que desempenham.

## **PROPOSIÇÕES**

Após análise da pesquisa realizada e também do ambiente externo e interno onde está inserido o Município de São Miguel do Iguaçu, foi possível organizar um conceito a respeito dos caminhos a serem seguidos na localidade. Colaboraram com essa análise final, ainda alguns pontos importantes tais como, a atenção do Governo do Estado do Paraná para o desenvolvimento turístico da região, apontado o turismo como uma atividade econômica capaz gerar benefícios sociais-econômicos na localidade.

Este trabalho, portanto, segue como diretriz tais orientações, na indicação da necessidade de algumas intervenções no âmbito do turismo municipal. Toda a justificativa está apoiada no entendimento de que gestão da atividade turística deve ocorrer dentro de um processo integrado, valorizado e sustentável. Para tanto, são necessários instrumentos, entre eles, o planejamento, execução e controle, prioritariamente realizado por um órgão público municipal.

Nesta concepção o planejamento e as ações efetivas ligadas a Gestão do Turismo Municipal, estarão dentro do modelo participativo dividido entre as autoridades municipais e iniciativa privada, ouvida a comunidade local a respeito das prioridades a serem encaminhadas. Esse órgão máximo do turismo municipal, definirá uma política turística para a localidade com o objetivo de obter as transformações necessárias.

## **CONCLUSÃO**

A elaboração de uma proposta orientada para um modelo de organismo para gestão pública de turismo municipal, representa tanto o nível de intervenções necessárias no Município de São Miguel do Iguaçu, quanto a importância do desenvolvimento turístico municipal e regional. Vários pontos importantes podem ser extraídos, tais como, os aspectos negativos relacionados com a falta de condições física e funcionais, enquanto Município Turístico, ainda não consolidado.

Outro aspecto está na sua abordagem regional, no contexto do desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e seu estágio incipiente. Observado a base conceitual oferecido pela TALC deve ser lembrado que este é o momento ideal para se iniciar todos os estudos sobre a evolução da área turístico e, para tanto, deve ser executada por uma estrutura técnica, dentro do sugerido.

A presença de um Conselho Municipal de Turismo e do Fundo Municipal de Turismo, como órgãos de apoio e consulta, ao órgão gestor municipal representa a reunião de interesses do setor público, privado e sociedade civil representada, de forma participativa, dentro das orientações de uma Política Nacional de Turismo.

O modelo proposto terá condições de orientar para o efetivo desenvolvimento do Município de São Miguel do Iguaçu, dentro do contexto de Município Turístico. Outro ponto relevante é que essa estrutura em funcionamento, no médio e longo prazos, irá permitir encontrar alternativas que consolidem o turismo na localidade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ACERENZA, Miguel. Administracion del turismo: planificación y dirección. México: Trilhas, 1985.
- BARRETO, Margarita. Planejamento e organização em turismo. São Paulo: Papirus, 1991.

- BENI, Mário C. Análise estrutural do turismo. São Paulo: Senac, 1998.
- BEZERRA, Deise. M. F. A importância da organização turística municipal. Boletim Comemorativo 10 anos – ABBTUR / PR. Curitiba: Posigraf, 1991.
- BOLLÓN, Roberto C. Los Municipios Turísticos. México: Editora Trillas, 1995.
- EMBRATUR, Anuário estatístico – 2000.
- IGNARRA, Luiz R. Fundamentos do Turismo. São Paulo: Pioneira, 1999.
- JARA, Carlos J. A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local. Desafio de um processo em construção. Brasília, IICA: Recife: Seplan, 1998.
- MILLÁN, José Antonio Iglesias. La gestión de recursos humanos aplicada al sector turístico. 1.ed. Barcelona: Bosch, 1992.
- OLIVEIRA, Antônio P. Planejamento e Organização. São Paulo: 2000.
- OMT. Desenvolvimento do Turismo Sustentável. Manual para organizadores
- RUSCHMANN, Doris. Turismo e Planejamento Sustentável. A Proteção do Meio Ambiente. São Paulo: Editora Papirus, 1999.
- SILVEIRA, Francisco Bueno. Dicionário Escolar Silveira Bueno. Ediouro. São Paulo (1996).