



REVISTA BRASILEIRA DE PESQUISA EM TURISMO

FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO DE TURISMO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL – PROJETO REALIZADO NO ÂMBITO DO PRODETUR

INSTITUTIONAL STRENGTHENING AND ORGANIZATIONAL LEARNING AT A TOURISM FOUNDATION IN MATO GROSSO DO SUL STATE (BRAZIL) A PRODETUR PROJECT

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL DE UNA FUNDACIÓN DE TURISMO EN EL ESTADO DE MATO GROSSO DEL SUR (BRASIL). UN PROYECTO DEL PRODETUR

Doris V. De M. Ruschmann¹

Luciana Carla Sagi²

Flávio Ramos³

Resumo: O artigo trata do processo de fortalecimento institucional da Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Brasil – PRODETUR. Apresenta quatro etapas: a definição de um modelo de gestão; a análise situacional da gestão pública do turismo em Mato Grosso do Sul; a definição de linhas de fortalecimento institucional e; a definição de um plano de fortalecimento institucional. Os métodos utilizados variaram de acordo com cada etapa. A primeira delas, constituiu-se de análise de outros estudos de caso similares e discussões em grupo. As demais etapas contaram com entrevistas à equipe da instituição responsável pelo turismo no Estado (FUNDTUR), bem como com seus parceiros; vivências na instituição, grupos de trabalho, análises SWOT a partir de um processo de aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento. O projeto é pioneiro na área do turismo no país e pôde contribuir com o

¹ Doutora e Mestre em Turismo (USP). Coordenadora do Programa de Mestrado de Turismo e Hotelaria e docente do programa de Doutorado em Administração e Turismo da UNIVALI. Sócia-diretora da empresa Ruschmann Consultores de Turismo. E-mail: doris@ruschmannconsultores.com.br

² Mestre em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi. Gerente de projetos e consultora da Ruschmann Consultores de Turismo. E-mail: luciana@ruschmannconsultores.com.br

³ Docente do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da UNIVALI. Consultor da Ruschmann Consultores de Turismo. E-mail: flauni@univali.br



ISSN: 1982-6125

RAMOS, Flávio; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene; SAGI, Luciana Carla. Fortalecimento institucional e aprendizagem organizacional da Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul: Projeto realizado no âmbito do Prodetur. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* v. 3, n. 2, p. 4-23, ago 2009.

crescimento da instituição durante a sua realização em função da alta participação, bem como pode servir de modelo para demais instituições públicas. A definição inicial de um modelo de gestão facilitou a elaboração das demais etapas, ressalta-se que a participação da equipe em todas as etapas é essencial para a execução do fortalecimento.

Palavras-chave: Fortalecimento institucional. Gestão pública do turismo. Gestão do conhecimento. Fundação de Turismo. Estado do Mato Grosso do Sul (Brasil).

Abstract: The article discusses the process of institutional strengthening of Tourism Foundation – FUNDTUR, in Mato Grosso do Sul State, an action taken under the Tourism Development Program, in Brazil - PRODETUR. It has four steps: defining a management model, situational analysis of public management of tourism in Mato Grosso do Sul, definition of lines for institutional strengthening, definition of a plan for institutional strengthening. Different methods were used according to each stage. The first were an analysis of similar case studies and discussion groups. The other steps included interviews with the staff of the institution which manages tourism in the State (FUNDTUR) and with its partners; experiences carried out by the institution, working groups, SWOT analysis -following a process of organizational learning- and knowledge management. This is a pioneer project in Brazilian tourism public management and did contribute to the growth of the institution responsible for implementation due to the high participation achieved, and will be able to serve as a model for other public institutions. The early definition of a management model facilitated the development of other stages and participation of the whole team at all stages was essential for the implementation of empowerment.

Keywords: Tourism public management. Institutional strengthening. knowledge management. State of Mato Grosso do Sul (Brazil).

Resumen: Este artículo relata el proceso de fortalecimiento institucional de la Fundación de Turismo del Estado de Mato Grosso del Sur, dentro del Programa de Desarrollo del Turismo en Brasil- PRODETUR. Presenta cuatro etapas: la definición de un modelo de gestión, el análisis situacional de la gestión pública del turismo en Mato Grosso del Sur, la definición de líneas de fortalecimiento institucional y la definición de un plan de fortalecimiento institucional. Los métodos utilizados fueron diferentes de acuerdo con cada etapa. Durante la primera se analizaron estudios de caso similares y se realizaron discusiones en grupo. Durante las otras etapas se llevaron a cabo entrevistas con el equipo de la institución responsable por el turismo en el estado (FUNDTUR) así como con otras instituciones coadyuvantes, vivencias en la institución, grupos de trabajo, análisis SWOT a partir de un proceso de aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento. El proyecto es pionero en el área de turismo del país y contribuyó con el crecimiento de la institución durante su realización debido a la alta participación. También puede servir como modelo para otras instituciones públicas. La definición de un modelo de gestión inicialmente facilitó la elaboración de las otras etapas y la participación del equipo en todas las etapas fue esencial para la ejecución y el fortalecimiento.

Palabras clave: Gestión pública del Turismo. Fortalecimiento Institucional. Gestión del Conocimiento. Estado de Mato Grosso del Sur (Brasil).



ISSN: 1982-6125

RAMOS, Flávio; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene; SAGI, Luciana Carla. Fortalecimento institucional e aprendizagem organizacional da Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul: Projeto realizado no âmbito do Prodetur. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* v. 3, n. 2, p. 4-23, ago 2009.

Introdução

Em termos de desenvolvimento institucional do turismo o Brasil é um país jovem. A recente criação do Ministério do Turismo, em 2004, demonstra a preocupação do governo e a priorização desta área para o desenvolvimento do país. Em um primeiro momento, viveu-se uma fase de planejamento e desenvolvimento do turismo no país, com a elaboração de políticas e planos. Atualmente, há maior preocupação em garantir que as estruturas institucionais tenham capacidade para gerenciar estas políticas e planos. Neste sentido, o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) financiou um projeto no Estado do Mato Grosso do Sul para este fortalecimento; e pretende financiar os demais estados incluídos no Programa, enquanto o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (Proecotur) objetiva analisar o desempenho institucional da gestão do Programa e elaborar propostas para sua melhoria.⁴

Antes mesmo da preocupação específica com a área do turismo, a gestão pública brasileira vem passando por um fase de fortalecimento, em termos de administração e desempenho organizacional. Tome-se como exemplo as últimas reformas administrativas, que focaram o gerencialismo das ações na esfera pública e as diversas ações (criação de fóruns consultivos) e discussões em torno de um modelo que, além de maior qualificado tecnicamente, foque na participação social.

Bresser Pereira (1999) assinala que a o aumento da eficiência do Estado é uma imposição do processo de mundialização que fomentou a competição entre os países. Ainda segundo o autor, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial baseada na descentralização, no controle de resultados e na competição administrada.

⁴ Informações sobre o Prodetur e o Proecotur podem ser obtidas no web-site do Ministério do Turismo, bem como do Ministério do Meio Ambiente. <http://www.turismo.gov.br> e <http://www.ambiente.gov.br>



ISSN: 1982-6125

RAMOS, Flávio; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene; SAGI, Luciana Carla. Fortalecimento institucional e aprendizagem organizacional da Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul: Projeto realizado no âmbito do Prodetur. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* v. 3, n. 2, p. 4-23, ago 2009.

Independente da ideologização desse debate, ocorrida principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, quando muitos autores, como Paula (2005), relacionaram a busca por uma administração pública mais eficiente ao discurso neoliberal, as reformas do Estado, ou de organizações do Estado, tornaram-se freqüentes. Nogueira (2004, p. 167) ressalta que os argumentos que levaram a essas reformas, nas quais a “administração gerencial” seria a mais adequada, apresentavam “[...] convicções de natureza teórica, política e ideológica”.

De qualquer forma, os gestores públicos enfatizam, atualmente, o fortalecimento da capacidade de governo, eficiência e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e, para isso, é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas sem perder de vista sua função eminentemente pública. Isso exige do gestor público novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições e, principalmente, criar um ambiente organizacional em que o conhecimento possa ser socializado.

A expressividade do turismo para o país e os conhecidos benefícios sociais, econômicos e ambientais que a atividade pode gerar, somente poderão ser efetivados com uma gestão adequada. Dessa forma, espera-se que o trabalho realizado contribua com a disseminação do caso de Mato Grosso do Sul, apresentando um modelo apenas referencial – uma vez que modelos são abstrações de uma realidade temporal – para estudos na área do institucionalismo público do turismo brasileiro.

Para o desenvolvimento do trabalho de fortalecimento institucional do Estado do Mato Grosso do Sul no âmbito do turismo, o PRODETUR, por meio de um processo de licitação, contratou a empresa Ruschmann Consultores de Turismo. O projeto para a Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul – FUNDTUR, órgão responsável pela gestão do turismo, foi intitulado Plano de Fortalecimento Institucional. O trabalho apresentou quatro etapas: (1) a definição de um modelo de gestão do turismo; (2) o diagnóstico da gestão estadual do turismo; (3) a definição das linhas básicas de fortalecimento institucional e; (4) o desenvolvimento do plano de fortalecimento institucional.

O Plano busca atender duas necessidades pré-definidas no Termo de Referência de elaboração do trabalho: a) aumento da eficiência da gestão pública do setor turismo no Estado e; b) aumento da eficácia da gestão do setor turismo.

O estudo teve duração de um ano (2006-2007) e constituiu-se de um trabalho participativo, liderado por uma equipe multidisciplinar. De acordo com cada etapa, foram utilizados diversos métodos, como entrevistas, vivências na instituição, *workshops*, pesquisas em instituições parceiras, pesquisas de fontes secundárias, entre outros. Vasconcelos e Mascarenhas (2007, p.19) ressaltam a importância da reflexão, do questionamento e da própria experimentação de todos os envolvidos para que se obtenha uma construção coletiva voltada à definição dos rumos da organização. A gestão do conhecimento passa, necessariamente, por um ambiente em que a participação apresenta um peso essencial no desenvolvimento das ações dos atores no contexto organizacional.

Ao final do trabalho, a proposta foi apresentada a toda a equipe da FUNDTUR, e a mesma vem sendo implementada pela própria administração da instituição, a partir das suas especificidades e necessidades em um processo de compartilhamento do conhecimento entre os agentes organizacionais. Esta implementação teve início em julho de 2007 e os autores pretendem acompanhar estes resultados, os quais serão publicados no momento oportuno.

1 A busca por um modelo de gestão do turismo ideal: etapa 1

Um modelo de gestão é uma abstração da realidade, ou seja, é a construção de um ideal a ser perseguido. Tratou-se, efetivamente, de uma discussão teórica sobre o tema para poder analisar a situação atual da FUNDTUR e propor ações adequadas de melhoria, com base em parâmetros pré-definidos. A escolha de um modelo de gestão pública depende de uma

série de fatores, sendo os principais a estrutura política adotada na localidade, a cultura administrativa existente e o grau de abertura e aceitação a tendências e práticas de sucesso. A principal filosofia, ou concepção, utilizada pela administração pública contemporânea diz respeito à participação, também denominada de gestão societal. No entanto, é consenso que uma organização pode ser desenvolvida sobre diversos enfoques da teoria administrativa, uma vez que é um sistema complexo. O projeto, nesse sentido, apresentou uma abordagem que contempla o processo de institucionalização como um processo cognitivo, em que os agentes adquirem significativa relevância no processo de transformação das instituições (ARGYRIS, 2006; SAINSAULIEU, KIRSCHNER, 2006; CHANLAT, 2007).

Um exemplo disso é o caso dos modelos de gestão pública adotados no Brasil. A vertente gerencial, produto da Reforma Gerencial do Estado brasileiro, desencadeada em meados da década de 1990, de acordo com Paula (2005) conseguiu relativo sucesso ao lidar com as dimensões econômica-financeira e institucional-administrativa, mas não obteve resultados significativos na dimensão sócio-política. Os adeptos da vertente societal, por outro lado, não teriam dedicado importância às duas primeiras dimensões.

Ao analisar outros países com estruturas políticas e produtos turísticos similares ao Brasil; outros estados brasileiros; as necessidades apontadas pelo ambiente externo à organização responsável pelo turismo no Mato Grosso do Sul; e, por fim, as necessidades do ambiente interno da organização do turismo, identificou-se que o sucesso do modelo a ser adotado no Estado está ligado a uma gestão que preza pela alta eficiência dos processos, bem como por níveis acentuados de participação social. Desta maneira, o modelo idealizado para o Estado é o *mix* entre a gestão pública gerencial e a gestão pública societal. Este modelo serviu de base para a realização de todo o estudo.

Modelos	Gestão pública gerencial	Gestão pública societal
Limites	<ul style="list-style-type: none"> Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de políticas mais abertas à participação social; Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> Não tem uma proposta nova para a organização do aparelho de Estado; Não elabora mais sistematicamente alternativas de gestão coerentes com seu projeto político; Não consegue ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política da gestão pública.
Pontos positivos	<ul style="list-style-type: none"> Possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão; Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro. 	<ul style="list-style-type: none"> Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais; Constitui instituições políticas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos.
Dimensões do modelo	<ul style="list-style-type: none"> Dimensão institucional-administrativa: abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõe o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho das suas funções; Dimensão econômico-financeira: relaciona-se com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária. 	<ul style="list-style-type: none"> Dimensão sócio-política: compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.
Elementos das dimensões	<ul style="list-style-type: none"> Dimensão institucional-administrativa: <ul style="list-style-type: none"> Aspectos legais; Aspectos organizacionais e administrativos; Perfil: capacitação, funções e motivações da equipe da FUNDTUR; Percepções da equipe da FUNDTUR sobre a instituição; Procedimentos, processos e fluxos operacionais de trabalho; Política de turismo; Aspectos físicos, instalações e equipamentos. Dimensão econômico-financeira: <ul style="list-style-type: none"> Fontes de recursos; Gestão orçamentária. 	<ul style="list-style-type: none"> Dimensão sócio-política: <ul style="list-style-type: none"> Valores e princípios da gestão; Participação na gestão.

Quadro 1 - Modelos de gestão gerencial e societal: modelo teórico do estudo de fortalecimento institucional

Fonte: Adaptado de Paula (2005)

2 A análise situacional da gestão pública estadual do turismo no Mato Grosso do Sul: etapa 2

A situação atual institucional é o resultado da análise da estrutura e da atuação da FUNDTUR, bem como seu relacionamento com os órgãos federais, estaduais e municipais; instituições e entidades públicas e privadas, diretamente vinculados ao turismo no Estado de Mato Grosso do Sul. Desta forma, buscou identificar o conjunto de Instituições envolvidas com o planejamento e a gestão estadual do turismo, evidenciando os problemas e conflitos existentes, possibilitando apontar ou sugerir suas possíveis soluções. A ênfase nas variáveis que afetam a instituição, como as políticas federais do Ministério do Turismo, o *trade* turístico etc. interferem diretamente no comportamento organizacional. Além de tais aspectos há as questões relativas às capacidades, desempenho e mudanças internas e adaptações inerentes ao interior da FUNDTUR, as quais determinam, em parte, a dinâmica organizacional atual.

Através desta análise foi possível verificar o distanciamento da FUNDTUR em relação ao modelo de gestão idealizado. Para facilitar a análise o estudo foi dividido nas três dimensões considerando seus elementos: econômica-financeira, institucional-administrativa e sócio-política. Os resultados desta análise são extensos e, procurou-se neste artigo demonstrar apenas a sistemática utilizada, e não todos os resultados, conforme as tabelas a seguir demonstram.

Elementos	Modelo de gestão	Situação atual	Distanciamento entre a situação atual e o modelo ideal
Valores e princípios da gestão	<ul style="list-style-type: none"> Os valores e princípios da gestão devem ser bem definidos e não podem ser conflitantes com a atuação da Fundação. 	<ul style="list-style-type: none"> A missão e a visão da Fundação encontram-se com foco no longo prazo, o plano de ação 2003/2006, bem como o planejamento estratégico de 2006 contempla ações deste âmbito. 	<ul style="list-style-type: none"> Verifica-se a necessidade da realização de um exercício que possa definir uma política de turismo, a qual deverá nortear todas as ações. Destaca-se que o estado possui ferramentas e <i>know how</i> para esta tarefa.
Participação na gestão	<ul style="list-style-type: none"> Gestão participativa: envolvimento de todo o <i>trade</i>, instituições parceiras e <i>stakeholders</i> para definir a política. 	<ul style="list-style-type: none"> Há pouco envolvimento com a comunidade em geral (instituições, <i>trade</i> e <i>stakeholders</i>) na definição de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> A participação poderia ser maior, principalmente das instâncias municipais. Para isso é necessário maior envolvimento e fortalecimento das parcerias com as municipalidades.

Quadro 2 – Resumo do modelo de gestão ideal e situação da atual da FUNDTUR: dimensão sócio-política

Fonte: Ruschmann Consultores de Turismo (2007)

Elementos	Modelo de gestão	Situação atual	Distanciamento entre a situação atual e o modelo ideal
<ul style="list-style-type: none"> Organização 	<ul style="list-style-type: none"> Modelo participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquanto fundação a instituição possui boa agilidade administrativa para a tomada de decisões. 	<ul style="list-style-type: none"> A FUNDTUR deve readequar sua estrutura administrativa definindo melhor os papéis e as funções necessárias para atingir os objetivos a que se propõe.
<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos e base legal da gestão 	<ul style="list-style-type: none"> As leis devem ser construídas com base popular, respeitando as diversas instâncias de marcos legais, como a Constituição Federal, as leis de turismo federais e estaduais e demais leis que afetem diretamente o funcionamento da atividade fim a que a Fundação se destina, bem como em relação ao seu funcionamento administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Há poucas formalizações em lei das diretrizes que norteiam a FUNDTUR. Há apenas o estatuto e um plano de carreiras recém criado que serve de base para demais instituições públicas do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Há a necessidade de definir prioridades e formalizar os documentos legais adequados à FUNDTUR, contando com a participação do maior número de indivíduos. Destaca-se a necessidade de um regulamento operacional, sistema de qualificação de serviços turísticos, política de turismo, entre outros.
<ul style="list-style-type: none"> Recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> Equipes autogerenciadas: <i>empowerment</i>, criatividade e inovação. 	<ul style="list-style-type: none"> Os funcionários apresentam qualificação adequada, alinhada com as necessidades existentes. No entanto, há falta de profissionais e de uma política de treinamento e de capacitação, bem como de instrumentos para agregar valor, motivação e gerar inovações. 	<ul style="list-style-type: none"> É necessário conhecer detalhadamente as habilidades individuais para adequar os colaboradores de forma pertinente às suas funções.
<ul style="list-style-type: none"> Comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> A comunicação deve ser tratada de acordo com a amplitude de sua definição: envolve as relações entre o mercado e a instituição, bem como as relações internas da instituição que vão afetar o relacionamento com o mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> A comunicação interna existe, porém falta uma sistemática que permita maior acompanhamento e conhecimento de todos os envolvidos em relação às atividades em execução pela Fundação. 	<ul style="list-style-type: none"> É necessário criar um plano de comunicação da FUNDTUR.
<ul style="list-style-type: none"> Sistema de informações 	<ul style="list-style-type: none"> O sistema de informações ideal é constituído de equipamentos, pessoas e procedimentos para coleta, classificação, análise, avaliação e distribuição de informações necessárias, de maneira precisa e oportuna para os tomadores de decisões de <i>marketing</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> Os sistemas de informação na FUNDTUR são deficientes. Não há a definição de quais informações são necessárias para a gestão interna, bem como para a consecução das atividades fim. 	<ul style="list-style-type: none"> É necessário definir quais são as informações necessárias para que a FUNDTUR possa coletá-las, organizá-las e utilizá-las eficientemente para melhorar a gestão.
<ul style="list-style-type: none"> Administração de recursos físicos e recursos tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> A instituição precisa de recursos físicos e tecnológicos como computadores, automóveis, impressoras, máquinas digitais, <i>scanners</i>, uma vez que a natureza das atividades da FUNDTUR necessita de tais recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> Faltam equipamentos como periféricos para computadores, <i>softwares</i> e automóveis para atender todo o Estado e as necessidades existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Há a necessidade de adquirir recursos físicos e tecnológicos, em especial automóveis, equipamentos de informática e <i>softwares</i>, para atender às necessidades da gestão do turismo no Estado.
<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos e procedimentos de gestão 	<ul style="list-style-type: none"> Processos de planejamento estratégico e monitoramento baseados na participação e na eficiência da gestão, de acordo com as características específicas da realidade da FUNDTUR. 	<ul style="list-style-type: none"> De forma geral, a gestão atual tem certo grau de participação, conta com sistemas de planejamento, porém verifica-se a necessidade de ampliar a participação, bem como os sistemas e métodos de planejamento. 	<ul style="list-style-type: none"> A FUNDTUR necessita, através da sua organização, desenvolver mecanismos de planejamento participativo e efetivo para nortear as ações a serem perseguidas em um determinado período.

Quadro 3 – Resumo do modelo de gestão ideal e situação da atual da FUNDTUR: dimensão institucional-administrativa

Fonte: Ruschmann Consultores de Turismo (2007)

Elementos	Modelo de gestão	Situação atual	Distanciamento entre a situação atual e o modelo ideal
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fontes de financiamento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fontes de financiamento, gestão compartilhada, fomentar parcerias público-privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Estado é deficiente em relação aos recursos financeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uma das alternativas para aumentar os recursos da FUNDTUR é trabalhar com fontes de financiamento para projetos específicos, bem como buscar parcerias. É necessária uma equipe responsável por esta área.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão do orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar orçamento participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O orçamento não é discutido entre a equipe interna da FUNDTUR. Não há discussão de prioridades de investimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Há a necessidade da equipe gerencial debater o orçamento a fim de otimizar os recursos e verificar a melhor utilização ao longo de um determinado período, definindo prioridades.

Quadro 4 – Resumo do modelo de gestão ideal e situação da atual da FUNDTUR: dimensão econômica-financeira

Fonte: Ruschmann Consultores de Turismo (2007)

Importante destacar que esses dados foram obtidos a partir da participação dos atores organizacionais. Afinal, “o conhecimento gerado na organização tem mais impacto se for disseminado a fim de que possa ser debatido e desenvolvido coletivamente, e não por poucos indivíduos” (VASCONCELOS; MASCARENHAS, 2007, p. 46).

4 Linhas básicas para o fortalecimento institucional do turismo: etapa 3

Com base na análise situacional da FUNDTUR e seu distanciamento do modelo de gestão idealizado foram definidas as principais linhas para o fortalecimento da gestão. Tais linhas resultam dos valores e princípios a serem observados no fortalecimento da gestão:

- Cultura organizacional (observar as especificidades da FUNDTUR), essência para qualquer processo de mudança organizacional;
- Planejamento de carreira com foco nas pessoas, valorizando habilidades e competências conectadas às estratégias macro-

organizacionais;

- Gestão participativa, envolvendo e comprometendo os funcionários no sentido de “pensar” a organização de forma holística, superando o modelo tradicional estruturado em departamentos e/ou setores;
- Desenvolver uma cultura de melhoramentos contínuos com o objetivo de internalizar valores que proporcionem uma concepção de gestão centrada na qualidade do serviço público;
- Estabelecer metas voltadas aos resultados finais da Instituição, baseadas em modernas ferramentas de gestão;
- Tornar o processo decisório interno participativo, com o objetivo de democratizar as relações entre chefias e subordinados, tornando verdadeira a concepção de gestão participativa;
- Desenvolver pessoas com foco nas competências, mas, sobretudo na consciência cidadã, no sentido de internalizar questões que envolvam responsabilização pública.

Desta forma, foram definidas três principais linhas de intervenções necessárias à viabilização do modelo de gestão:

- 1 Promover um comportamento da organização baseada no aprendizado organizacional e na gestão do conhecimento;
- 2 Desenvolver programas de ação vinculados às estratégias macro-organizacionais;
- 3 Estimular a participação dos atores sociais envolvidos com o turismo estadual e com a própria concepção de desenvolvimento sócio-econômico-ambiental do Estado do Mato Grosso do Sul.

5 Plano de fortalecimento institucional do turismo: etapa 4

Enquanto organização pública responsável pelo desenvolvimento do turismo, a FUNDTUR possui uma série de desafios, relacionados às suas atribuições e à sua estruturação para operacionalizar as ações propostas,

buscando atingir os objetivos relacionados ao aumento da eficácia e da eficiência da gestão do turismo. Estes desafios estão relacionados à organização interna da FUNDTUR, bem como os mecanismos utilizados para as atividades fim, sugerindo a instituição de um *mix* do modelo de gestão pública gerencial com o modelo de gestão pública societal, capaz de atender aos seguintes objetivos:

- Definição de políticas públicas para o setor turismo e dos correspondentes instrumentos para a sua operacionalização, incluindo programas, projetos, estímulos e incentivos à localização, manutenção e desenvolvimento ordenado de atividades turísticas no Estado;
- Coordenação de atividades de assistência técnica a organizações dos setores público e privado, em nível estadual e municipal, visando à implementação das políticas definidas para o Estado;
- Implementação de funções delegadas pelo Governo Federal de interesse para o desenvolvimento do turismo no Estado;
- Orientação e fomento à iniciativa privada para o desenvolvimento de atividades do setor;
- Normatização, regulação, controle e fiscalização das atividades turísticas;
- Coordenação de políticas públicas estaduais com impacto sobre as atividades turísticas;
- Desenvolvimento, divulgação e apoio à disseminação de novos métodos e técnicas de gestão do turismo;
- Produção e divulgação de informações sobre a situação do setor e sobre políticas, programas e incentivos;
- Acompanhamento, monitoria e avaliação do desempenho de políticas, planos, programas e projetos do setor.

5.1 Recomendações estratégicas e ações táticas

As recomendações estratégicas consistem nas ações essenciais para o fortalecimento institucional da FUNDTUR, bem como o fortalecimento do setor

turismo no Estado do Mato Grosso do Sul.

Em função destes dois grandes objetivos, embora as recomendações estejam divididas de acordo com as três dimensões do modelo de gestão proposto para a FUNDTUR, é possível verificar que há ainda um segundo desdobramento: aquele das ações relativas aos aspectos internos da FUNDTUR e das ações relativas às ações finalísticas da FUNDTUR, ou seja, de desenvolvimento do turismo no Estado. Desta forma, foram definidas as seguintes recomendações para a organização:

Dimensão sócio-política:

- Aperfeiçoamento dos mecanismos de participação da sociedade civil no desenvolvimento e controle de atividades turísticas e definição de uma política de turismo: a realização de pesquisas que possam identificar melhor os *gaps* de participação, consideradas como o primeiro passo neste processo; a partir desta identificação, deve-se trabalhar as formas de integração e fortalecimento de tais grupos, e propõe-se, para isto, o desenvolvimento de um plano estratégico de desenvolvimento turístico no Estado, que acabará por definir uma política para a área.
- Definir mecanismos de estabelecimento de parcerias com o setor privado visando à melhoria da competitividade e a promoção do turismo no Estado: parcerias público-privadas; convênios; alianças estratégicas.

Dimensão institucional-administrativa:

- Revisar os objetivos, missão e competências da FUNDTUR e definir normas, parâmetros e indicadores de monitoria e avaliação do desempenho da FUNDTUR: *balanced scorecard*.
- Definir e revisar a estrutura e a organização da FUNDTUR de forma a

facilitar o cumprimento de sua missão e o desenvolvimento de seus produtos: estrutura administrativa matricial.

- Estabelecer os instrumentos legais e institucionais necessários: padrões de serviços turísticos prestados no Estado; atualização do estatuto; regimento operacional interno; plano de comissão dos funcionários públicos; política de turismo.
- Revisar e definir os principais processos e fluxos de trabalho da FUNDTUR no cumprimento de funções próprias e delegadas: definição de fluxo de aprendizado organizacional e gestão do conhecimento; definição de fluxo de programas de ação vinculados às estratégias macro-organizacionais; definição de fluxo de participação dos atores sociais envolvidos com o turismo estadual e com a própria concepção de desenvolvimento sócio-econômico-ambiental do Estado do Mato Grosso do Sul.
- Capacitar e desenvolver os recursos humanos: aprendizagem por resolução de problemas; auto estudo; educação à distância; seminários; vivências; jogos; cursos.
- Dimensionar o quadro de pessoal permanente de forma adequada às necessidades da instituição: contratação de funcionárias nas áreas: orientação e assistência aos clientes externos da FUNDTUR; inovação e tecnologia; desenvolvimento de pessoal; administração e finanças; comunicação com o mercado; desenvolvimento do turismo.
- Elaborar um sistema de informações que sirva de suporte estratégico para a inteligência de *marketing*: sistemas de informação ao turista; sistema de informações gerenciais e documentais que alimente os processos de planejamento, monitoria e avaliação e controle estatístico das atividades turísticas no Estado; sistema de informações de processos internos buscando otimizar a gestão interna da organização; revisão da estrutura, do conteúdo, das tecnologias, formas de acesso e de atualização do atual banco de dados sobre o turismo no Estado.
- Desenvolver um plano de comunicação e divulgação institucional da

FUNDTUR: consolidar a imagem da FUNDTUR como o órgão oficial de turismo do Estado de Mato Grosso do Sul, frente aos diversos públicos; definir os canais apropriados de comunicação e desenvolver programas específicos para os diversos públicos com os quais a FUNDTUR se relaciona; criar um sistema de informação que dê suporte a todo o processo de comunicação realizado pela FUNDTUR; estruturar o Departamento de Comunicação da FUNDTUR.

- Levantar as necessidades de melhoria das condições físicas do ambiente de trabalho, incluindo bens móveis, equipamentos etc.: disponibilização de automóveis; computadores e periféricos velozes e com grande capacidade de armazenamento. *Softwares* específicos como editores de texto e de planilhas, bancos de dados e edição de imagens, são os requisitos mínimos nestes computadores; máquinas fotográficas, GPs (para confecção de mapas turísticos, por exemplo), *scanners*, telefones celulares, tv e vídeo; salas arejadas e com capacidade para comportar o número correto de indivíduos; como visa a participação, espaços de convívio são necessários como salas de reunião, salas de atendimento ao público e salas de descanso para os funcionários. Nas salas de descanso há a possibilidade de disponibilizar murais e painéis informativos, revistas internas com informações sobre a gestão pública, entre outros.
- Revisar/definir/especificar os produtos desenvolvidos no âmbito da FUNDTUR, por delegação do Governo Federal ou por iniciativa própria: fluxo de dados de pesquisa e inteligência de *marketing*; representação em mercados de origem; organização de *workshops* e feiras de negócios; viagens de familiarização; manuais da indústria de viagens; apoio com produção e distribuição de material promocional; participação em esquemas de *marketing* conjunto; sistemas de informações e reservas; apoio a novos produtos; assistência e proteção ao consumidor e; serviços gerais de assistência para a indústria.

- Formular um sistema de planejamento cobrindo a formulação, monitoria e avaliação de políticas, planos, programas e projetos estratégicos de desenvolvimento do turismo no Estado e definir mecanismos e instrumentos de operacionalização do plano estratégico: processos de inicialização; processos de planejamento; processos de execução; processos de monitoramento e avaliação; processos de encerramento.
- Definir instrumentos de controle e regulação de qualidade dos produtos e serviços do setor pelo desenvolvimento e implantação de um conjunto de normas e padrões para a avaliação dos produtos e serviços turísticos: uso e ocupação do solo; abertura de empresas turísticas; funcionamento de empresas turísticas; formatação de produtos turísticos; promoção e comercialização de produtos turísticos.

Dimensão econômico-financeira

- Definir mecanismos e instrumentos de indução de investimentos públicos e privados no setor do turismo: incentivos financeiros positivos; formas diferenciadas de assistência financeira podem ser utilizadas para influenciar o comportamento e o suporte à mudanças. Podem ser direcionados diretamente às empresas de turismo existentes ou novos projetos; onde subsídios positivos são utilizados, os princípios de sustentabilidade econômica sugerem que o tipo e o montante de assistência deve ser tal que acabe encorajando e auxiliando empresas auto-suficientes e que evitem a dependência.
- Maximizar os recursos financeiros para a gestão do turismo: estabelecimentos de parcerias em projetos específicos; melhorar o valor percebido do turismo enquanto atividade econômica, social, ambiental e cultural; incentivar a participação das empresas do Mato Grosso do Sul no Fundo de Desenvolvimento do Turismo; orçamento participativo.

- Otimizar a utilização do Centro de Convenções: mudança da gestão para a tipologia de parceria pública-privada.

Cada uma destas recomendações se desdobram em ações específicas, as quais são detalhadas no plano de fortalecimento institucional. São explicados os métodos e, por tratar-se de um trabalho extenso, neste artigo, pretende-se apenas apresentar a estrutura destas ações. Estas fichas são operacionais e resumem os principais aspectos de aplicação efetiva das ações, com a definição dos recursos necessários, bem como definição de um cronograma. Estas ações são chamadas de ações táticas e fazem parte de uma lista de projetos reunidos em uma ficha padrão, conforme o modelo:

Identificação			
(i.) Formulação de Projetos e Programas			
Recomendação estratégica			
4. Definir uma política de turismo			
Projeto			
Fórum Estadual de Política do Turismo			
Objetivos			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coletar subsídios para definir a política de turismo do Estado do Mato Grosso do Sul; ▪ Promover a participação social nas decisões políticas a cerca do turismo; ▪ Criar elo de relacionamento com os diversos atores sociais atuantes no setor turismo; ▪ Divulgar institucionalmente a FUNDTUR. 			
Justificativa			
Buscando atender a premissa de gestão participativa e em função da não existência de uma política atual de turismo tal ação torna-se de extrema importância para o desenvolvimento integrado e sustentável do turismo no Estado.			
Ações propostas			
Fóruns			
Carta			
Delinear previamente o material			
Escolher uma metodologia			
Elaborar um anteprojeto de Lei de Turismo Sustentável			
Resultados esperados			
Definição de uma política de turismo sustentável que atenda à necessidade dos diversos stakeholders e condizente com a dinâmica atual da atividade no Estado;			
Aproximação do Estado com os diversos atores sociais; Divulgação da FUNDTUR.			
Principais executores			
FUNDTUR			
Parceiros prováveis			
MTUR, Associações de Classe, Universidades.			
Valor (R\$) 43.200,00			
(1 Advogado + 2 Especialistas) x 3 meses x 20 dd x 8,00 horas x R\$ 30,00			
Prioridade		Prazo de início	
<input checked="" type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> B		<input checked="" type="checkbox"/> C <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> L	
		Prazo de execução	
		<input type="checkbox"/> C <input checked="" type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> L	
Projeto contínuo			
<input checked="" type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N			
Interdependência com outros projetos			
Nº	Nome	Relação	
		Independente	Dependente
1	Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul;	<input type="checkbox"/> Indiferente	<input checked="" type="checkbox"/> Sequencial
2	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PRODETUR SUL/MS	<input checked="" type="checkbox"/> Potencializado	<input type="checkbox"/> Prévio
			<input checked="" type="checkbox"/> Posterior
			<input type="checkbox"/> Concomitante

Figura 1 – Modelo de ficha de projetos
Fonte: Ruschmann Consultores de Turismo (2007)



ISSN: 1982-6125

RAMOS, Flávio; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene; SAGI, Luciana Carla. Fortalecimento institucional e aprendizagem organizacional da Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul: Projeto realizado no âmbito do Prodetur. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* v. 3, n. 2, p. 4-23, ago 2009.

Considerações Finais

O trabalho desenvolvido no Estado do Mato Grosso do Sul resultou de uma ampla discussão inicial entre a equipe contratada e a contratante. A organização passou por um processo em a aprendizagem e a gestão do conhecimento ocorreram a partir dos principais atores organizacionais (FLEURY, 2001; FIGUEIREDO, 2005). Por tratar-se de uma proposição nova na área do turismo, verificou-se diferenças de visão da temática e, a participação dos diversos atores contribuiu extremamente para que os resultados alcançados estivessem de acordo com as necessidades do Estado. O debate demonstrou ser um grande aliado neste projeto, assim estabeleceu-se uma filosofia em torno do que seria de fato um modelo ideal de gestão. Para que este debate fosse bem sucedido, a realidade da instituição em relação à capacitação dos recursos humanos foi a grande responsável. A FUNDTUR é formada por recursos humanos capacitados na área de turismo e que atuam com a temática há longa data. Isto ocorre tanto em termos da alta administração quanto nos demais níveis hierárquicos.

A definição inicialmente de um modelo ideal, tomou certo tempo do projeto, por tratar-se de uma discussão teórica, porém, a mesma foi essencial para que o restante do trabalho fosse bem direcionado. As especificidades organizacionais foram respeitadas, pois dificilmente uma intervenção organizacional obterá sucesso sem respeitar a cultura organizacional, algo não necessariamente possível de ser gerida (BARBOSA, 2002; FREITAS, 2007).

Seguindo as dimensões, diversos elementos podem ser analisados, além daqueles apresentados no estudo de Mato Grosso do Sul. Isto dependerá da realidade de cada localidade e da estrutura administrativa existente.

O *mix* de gestão proposto possibilitou a inclusão de muitos recursos da administração privada, a qual preza pela alta eficiência das ações. Foram propostas ações como o *Balanced Scorecard*, Grupos de Estudo e Grupos Kaizen, orientação para clientes com o uso do CRM, entre outros. Por outro



ISSN: 1982-6125

RAMOS, Flávio; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene; SAGI, Luciana Carla. Fortalecimento institucional e aprendizagem organizacional da Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul: Projeto realizado no âmbito do Prodetur. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* v. 3, n. 2, p. 4-23, ago 2009.

lado, um dos grandes desafios é a gestão participativa, a qual leva mais tempo para se concretizar e a qual ainda vem sendo trabalhada na administração pública brasileira.

Um fato que contribui para que este mix venha a ser bem sucedido em Mato Grosso do Sul é o fato da administração pública ser uma fundação, tipo de instituição que possui maior flexibilidade de ações. O turismo exige muita flexibilidade e, por ser uma área que trata de aspectos econômicos, pode se adequar melhor à este tipo de estrutura.

Referências

ARGYRES, C. Ensinando pessoas inteligentes a aprender. In: *Aprendizagem organizacional*. **Harvard Business Review**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 51-76, 2006.

BARBOSA, L. **Cultura e empresas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p.67-116.

CHANLAT, J. F. Por uma antropologia da condição humana nas organizações. In: CHANLAT, Jean-François (Org.). **O indivíduo na organização**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 21-45.

FLEURY, M. T. L. Aprendizagem e gestão do conhecimento. In: DUTRA, Joel Souza (Org.). **Gestão por competências**. São Paulo: Gente, 2001. p. 95-107.

FIGUEIREDO, S. P. **Gestão do conhecimento**. Estratégias competitivas para a criação do conhecimento na empresa. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional**. Evolução e crítica. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Fundação FGV, 2005.



ISSN: 1982-6125

RAMOS, Flávio; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene; SAGI, Luciana Carla. Fortalecimento institucional e aprendizagem organizacional da Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul: Projeto realizado no âmbito do Prodetur. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* v. 3, n. 2, p. 4-23, ago 2009.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil.** Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

RUSCHMANN CONSULTORES DE TURISMO. **Plano de Fortalecimento Institucional do Turismo no Estado do Mato Grosso do Sul.** PRODETUR/SUL/MS. FUNDTUR, 2007.

SAGI, L. C. **Capacidade institucional para a gestão do turismo:** Estudo de caso em Santa Catarina. 2006. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade) - Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2006.

SAINSAULIEU, R.; KIRSCHNER, A. M. **Sociologia da empresa.** Organização, poder, cultura e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

VASCONCELOS, I. F. G.; MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Organizações em aprendizagem.** São Paulo: Thomson Learning, 2007.

Recebido em julho de 2009.

Aprovado em agosto de 2009.