



Disponível em  
[www.univali.br/revistaturismo](http://www.univali.br/revistaturismo)

Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica, v. 11, nº 3.  
p. 375 – 394, set/dez. 2009

## **PLANEJAMENTO DO TURISMO: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC E O SEU PLANEJAMENTO TURÍSTICO<sup>1</sup>**

Wlamir Gonçalves Xavier <sup>1</sup>  
wlamir@uol.com.br

Andrei Giovanni Maia <sup>2</sup>  
andreigm@ig.com.br

Data de Submissão: 04/08/2008

Data de Aprovação: 23/06/2009

---

<sup>1</sup> Graduação em Engenharia Química pelo Instituto Militar de Engenharia – RJ, Especialização em Administração pela PUC-Rio, Mestre em Engenharia de Produção pela UFSC, Professor UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina.

<sup>2</sup> Graduação em Ciências Econômicas (UNIVILLE), Especialização em Administração Financeira (UNIVILLE), Mestre em Administração (UNIVALI), **professor do curso de administração** no Instituto de Ensino Superior Santo Antônio - INESA, professor na Sociedade Educacional de Santa Catarina – SOCIESC – FGV.

**Endereço para correspondência:** UDESC / ESAG, Av. Madre Benvenuta, 2037 – Itacorubi – 88.035-001, Florianópolis SC.

## **PLANEJAMENTO DO TURISMO: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC E O SEU PLANEJAMENTO TURÍSTICO**

### **Resumo**

Nas últimas décadas a administração pública vem utilizando o planejamento estratégico como importante ferramenta para o desenvolvimento econômico, e neste contexto, destaca-se o planejamento do turismo. Apesar de superado pelas abordagens estratégicas mais recentes, o alinhamento entre o planejamento estratégico direcionado (como o turístico) e o planejamento estratégico local tende a contribuir tanto para a sociedade quanto para as atividades turísticas. Entretanto, a falta de integração entre tais planejamentos tende a afastar as ações dos objetivos, desencadeando impactos negativos em diversos aspectos. Diante disso, este artigo tem como objetivo principal apresentar um estudo comparativo entre as ações propostas no planejamento estratégico de Joinville e as ações relacionadas a seu planejamento turístico. Para a pesquisa, adotou-se como procedimento metodológico o estudo de caso, que por meio da análise documental, possibilitou a comparação entre o planejamento estratégico definido para todo o município de Joinville/SC e o seu planejamento estratégico turístico. Este comparativo levou a uma análise da integração e das contradições existentes nas ações propostas em tais planejamentos. Conclusões indicam pouco alinhamento entre os dois planejamentos, a não utilização de ferramentas atuais para o desenvolvimento do planejamento e sugerem investigação sobre a percepção do administrador público sobre a relevância do turismo.

**Palavras-chave:** Planejamento municipal, Planejamento turístico, Município de Joinville.

## **TOURISM PLANNING: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN THE STRATEGIC PLANNING OF THE MUNICIPAL DISTRICT OF JOINVILLE/SC AND ITS TOURIST STRATEGIC PLANNING**

### **Abstract**

In recent decades, public authorities have been using strategic planning, including tourism planning, as an important tool for economic development. Although this approach has been superseded by more recent strategic approaches, the alignment between a focused strategic planning (such as tourism planning) and local strategic planning (which is broader) can impact both society and tourism activities. However, the lack of integration between these plans tends to move the actions further away from the strategic goals, leading to negative consequences. This article presents a comparative study of the strategic planning of the Municipal district of Joinville/SC and its tourism planning. A case study is adopted as the methodological procedure, by means of document analysis. The alignment and contradictions between these plans were analyzed. The conclusions suggest that these plans do not resemble or complement each other, and that methodologies for the development planning of are not used. Further studies are also suggested, to investigate the views of public administrators with regard to the importance of tourism.

**Key-words:** municipal planning; tourism planning; Municipal district of Joinville.

## PLANEAMIENTO DEL TURISMO: UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DEL MUNICIPIO DE JOINVILLE/SC Y SU PLANEAMIENTO TURÍSTICO

### Resumen

En las últimas décadas la administración pública viene utilizando el planeamiento estratégico como importante herramienta para el desarrollo económico, y en este contexto se destaca el planeamiento del turismo. A pesar de haber sido superada por los abordajes estratégicos más recientes, la alineación entre el planeamiento estratégico direccionado (como el turístico) y el planeamiento estratégico local tiende a contribuir tanto con la sociedad como con las actividades turísticas. Sin embargo, la falta de integración entre tales planeamientos tiende a alejar las acciones de los objetivos, desencadenando impactos negativos en diversos aspectos. Frente a esta situación, este artículo tiene como objetivo principal presentar un estudio comparativo entre las acciones propuestas en el planeamiento estratégico de Joinville y las acciones relacionadas a su planeamiento turístico. Para la investigación se adoptó como procedimiento metodológico el estudio de caso, que por medio del análisis documental, posibilitó la comparación entre el planeamiento estratégico definido para todo el municipio de Joinville/SC y su planeamiento estratégico turístico. Este comparativo llevó a un análisis de la integración y de las contradicciones existentes en las acciones propuestas en tales planeamientos. Las conclusiones indican poca alineación entre los dos planeamientos, la no utilización de herramientas actualizadas para el desarrollo del planeamiento y sugieren la necesidad de investigación sobre la percepción del administrador público acerca de la relevancia del turismo.

**Palabras clave:** Planeamiento municipal, Planeamiento turístico, Municipio de Joinville.

### 1. INTRODUÇÃO

O planejamento nas últimas décadas tem sido aplicado por diversas regiões como alternativa política e governamental para o alcance de um maior crescimento econômico. Entretanto, hoje se sabe que o mero planejamento como processo administrativo na busca de eficiência e eficácia atende apenas parcialmente às necessidades de um ambiente cada vez mais dinâmico, complexo e instável. Diante desse quadro de complexidade e instabilidade, o planejamento de forma mais ampla, deve estar direcionado a ações estratégicas que permitam a rápida adaptação e integração aos planejamentos de outros setores como no caso do turismo. Nos termos de Hall (2001, p. 37) “o foco e os métodos de planejamento turístico não se mantiveram constantes, evoluíram a fim de atender às novas exigências apresentadas ao setor”.

Os planejamentos baseados na visão fragmentada e mecanicista já não permitem responder a questões que exijam visão integrada (interconectada), e o turismo com toda sua interdisciplinaridade permite esta interação. Assim, o planejamento estratégico passa a caracterizar os desejos de organizações e instituições, principalmente as públicas. O planejamento estratégico é o processo pelo qual as organizações se adaptam eficientemente ao seu ambiente ao longo do tempo, integrando planejamento e gerenciamento em um único processo [...] (HALL, 2001, p. 109). No contexto regional, os municípios passam a adotar o planejamento estratégico de forma intensa, direcionando-o a diversas áreas de interesse e o turismo é uma delas.

A qualidade e a convergência entre os planejamentos estratégicos tendem a definir o sucesso ou fracasso das ações organizacionais ou municipais. Partindo deste princípio, este artigo buscou estudar as convergências (ou divergências) entre planejamentos estratégicos, do mais amplo (municipal) ao mais específico (turístico), além de identificar e analisar o modelo de planejamento adotado pelo município de Joinville sob a perspectiva dos modelos propostos por pesquisadores do turismo.

Para atender aos objetivos propostos, inicialmente é abordada a definição de planejamento estratégico e evolução desse conceito. A seguir são apresentados os principais modelos de planejamento do turismo e posteriormente, a abordagem sistêmica aplicada ao planejamento estratégico do turismo. A metodologia da pesquisa é apresentada na sequência e por fim, segue o estudo de caso e as considerações finais.

## **2. DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TURISMO À ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA**

O planejamento passou a ser estudado no início do século XX pelos pensadores clássicos da administração *Frederick Winslow Taylor* e *Henri Fayol*. A abordagem clássica da administração define planejamento como a previsão da ação a ser tomada para o alcance de determinado objetivo; ou seja, “planejamento é a definição de um futuro desejado e de todas as providências necessárias à sua materialização” (PETROCCHI, 1998, p. 19). O planejamento passa a ser dividido em três níveis: o estratégico, mais amplo e genérico, o tático, de nível intermediário, com menor amplitude e o operacional, ainda mais específico e menos amplo. Em relação ao planejamento do turismo, sua origem e expansão estariam vinculadas à Revolução Industrial e o conseqüente desenvolvimento urbano, social e econômico deste período (COSTA, 2001). Entretanto, segundo Costa (2001, p. 3) “a emergência de um campo identificável e personalizado do planejamento turístico pode ser observado somente após 1920, com a publicação sistemática na Inglaterra de legislação especificamente direcionada ao turismo”.

Para responder ao cenário de expansão das indústrias e dos negócios, após a Segunda guerra mundial, surge o conceito de planejamento estratégico, que de acordo com Ribeiro (2003, p. 8), “é definido como o processo de elaboração de estratégia, projetando resultados em longo prazo, de forma abrangente, considerando a empresa como um todo”. Para David (1995, p. 12), o “planejamento estratégico busca aplicar alguma estrutura e administração a questões complexas e envolve ‘formulação, implementação e avaliação’, com cruzamento funcional (*cross-funcional*) de decisões que permitem uma organização alcançar seu objetivo”. Na visão de Higginbottom e Scott (2008, p. 99), o “planejamento estratégico provê um mecanismo para comunicação encorajadora entre organizações de *stakeholder*, consideração de diversas perspectivas e desenvolvimento de ação conjunta sobre as questões”. A necessidade de planejamentos que abordssem um ambiente mais complexo e um número maior de variáveis envolvidas levou as organizações a adotarem o planejamento estratégico, como uma alternativa viável de previsão e se prevenção contra as ameaças do ambiente (mercado mais instável). As instituições públicas a partir da década de 1980 passam a reconhecer a importância do planejamento estratégico e o adotam, na tentativa de resolverem muitos problemas existentes ou alcançarem maior eficiência e eficácia.

Como observado por Anjos (2004, p. 111), “o planejamento turístico passou a exigir outros enfoques, dadas as deficiências das abordagens tradicionais, dando espaço para uma abordagem mais ampla, visando ao desenvolvimento harmônico da atividade turística”.

E diante de um ambiente mais complexo, dinâmico e competitivo, a atividade turística se desenvolve e passa a considerar as contribuições do planejamento estratégico para definir suas diretrizes de ação.

Essa mudança de abordagem também foi observada por Dencker (2004, p. 21), ao salientar que “até a década de 1970, o ritmo da evolução permitiu o uso de técnicas tradicionais de planejamento, com relativo sucesso”. No entanto, a aceleração do processo de mudança na economia introduziu novas necessidades que precisaram ser incorporadas ao processo de planejamento.

O ambiente organizacional, mais competitivo e dinâmico fez com que o turismo se desenvolvesse, substituindo o planejamento de longo prazo pelo planejamento estratégico, em que um conjunto maior de contingências impostas pelo mercado passou a ser considerado na busca pela previsibilidade. Segundo Petrocchi (1998, p. 28), essa mudança de conceito de planejamento em longo prazo começou vagarosamente a evoluir para planejamento estratégico a partir do final da década de 1960, quando o turismo passa a adotar este novo conceito de planejamento.

No âmbito público o planejamento turístico, uma vez delineado por suas diretrizes, transforma-se em plano turístico, podendo ter uma abrangência municipal, estadual, regional ou nacional. “Este plano, por sua vez, pode desdobrar-se em programas, e em nível mais detalhado, em projetos específicos.” (MASINA, 2002, p. 71). No turismo cabe ao Estado zelar pelo planejamento e pela legislação necessários ao desenvolvimento de infraestrutura básica que proporcionará o bem-estar da população residente e dos turistas (RUSCHMANN, 1997, p. 84).

O planejamento deve considerar um conjunto de elementos envolvidos e reconhecer o impacto que cada elemento (ou variável), seja ele qualitativo ou quantitativo, pode ter na execução dos processos. A não observação desse quesito pode distorcer o resultado e consequentemente induzir a decisões inadequadas.

O planejamento do turismo é um processo que exige grande cuidado na sua elaboração e execução, dado que suas consequências afetam a economia, o bem-estar das pessoas e a prosperidade das empresas (ACERENZA, 2003, p. 26). Portanto, este autor alerta sobre a influência dos elementos no resultado final, de forma que as decisões sejam tomadas com o conhecimento das possíveis consequências.

No entanto, o planejamento turístico elaborado para atender a uma determinada necessidade pode não atender adequadamente às necessidades de outras localidades. A Organização Mundial do Turismo (2003, p. 59) alerta que embora os princípios do planejamento do turismo possam contemplar variações em função da situação local, há certas diretrizes básicas que geralmente norteiam os diversos tipos de planejamento turístico.

As linhas gerais de um planejamento turístico podem ser reutilizadas, mas as ações e diretrizes propostas devem ser revistas, caso a caso. Para atender às características únicas dos destinos, modelos podem ser desenvolvidos a partir de uma visão distinta da planificação. Essa perspectiva do planejamento do turismo é apresentada no artigo de Munro, King e Polonsky (2006), ao enfatizarem que papel do governo no planejamento turístico local está relacionado às necessidades ou interesses locais e pode ser direcionado às questões ambientais (ecológicas), comunitárias, ou ainda, como proposto pelos autores, com ênfase no desenvolvimento do turismo através do ativo engajamento dos *stakeholders*.

Ao considerar um contexto subjetivo, com interesses diversos e cada vez mais complexos e dinâmicos, o planejamento estratégico abre espaço para a administração estratégica. Conforme Chaisawat (2006, p. 6), isso ocorre, pois,

a administração estratégica enfatiza o monitoramento e avaliação de oportunidades e ameaças externas à luz das forças e fraquezas de uma corporação. Administração estratégica é tipicamente orientada às rápidas mudanças de situações futuras e como contender as mudanças organizacionais. Ela é mais orientada à ação e interessada em manipular eventos inesperados. Então, este conceito é o que melhor se ajustou à política e planejamento do turismo.

Salienta-se assim, a importância de as políticas direcionadas ao turismo que, segundo Chaisawat (2006, p. 6), teria “[...] um duplo propósito: prover o máximo de benefícios aos *stakeholders* de uma cidade, região ou nação, enquanto minimiza os impactos negativos”.

A planificação do turismo sem considerar aspectos dinâmicos e as peculiaridades dos destinos e mercados pode gerar uma subutilização do potencial dessa indústria. Em economias centralizadas tal aspecto pode ser observado com maior facilidade, como destacado por Miller, Henthorne e George (2008, p. 268), que ao estudarem a competitividade do turismo em Cuba, a partir de uma ótica baseada na estrutura industrial (PORTER, 1985), constataram um potencial econômico ainda pouco explorado.

Diaz e Rodriguez (2008, p. 368) optaram pela visão baseada no gerenciamento da cadeia de suprimentos (*supply chain management*) para avaliar a competitividade de um destino, Gran Canaria, Espanha. Tais autores apontaram a sustentabilidade como meio de orientar o aumento das capacidades relacionais do destino. No entanto, apesar de factíveis, a implementação de estratégias baseadas na sustentabilidade apresenta algumas dificuldades, como Reid e Schwab (2006, p. 439) alertam, principalmente em relação a aspectos institucionais e culturais.

Um exemplo de abordagem não normativo-prescritiva é observado na estruturação do turismo escocês, como descrito por Hay e Yeoman (2005, p. 89). Em vez de planificação, o governo da Escócia optou pela utilização de análise de cenários gerando mapas estratégicos. Mais do que gerar mapas cognitivos capazes de descrever estruturas complexas, esse tipo de abordagem, ao adotar um paradigma construtivista, reconhece a imprevisibilidade do ambiente e a necessidade de tomar algumas decisões *a posteriori*. Isso implica delegação, descentralização e um fluxo de informação contínuo entre todos os participantes do processo.

Em trabalhos mais recentes é destacada a crescente complexidade da atividade do planejamento e a rapidez com que as mudanças no ambiente ocorrem, indicando uma tendência de uma postura mais proativa para se destacar em um ambiente cada vez mais competitivo (FORMICA; KOTHARI, 2008, p. 355) e a conseqüente necessidade de utilizar ferramental distinto do planejamento estratégico tradicional para endereçar essa questão de forma mais efetiva. O item seguinte objetiva apresentar e analisar os principais modelos teóricos para planejamento do turismo.

### **3. OS PRINCIPAIS MODELOS DE PLANEJAMENTO DO TURISMO**

Diante dos efeitos devastadores da exploração desordenada e massificada do turismo em diversas regiões do planeta, o planejamento turístico passa a definir o “futuro desejado e os meios eficazes de alcançá-lo” (ACKOFF, 1974, p. 1). O planejamento do turismo, geralmente concentrado nas mãos do poder público, teve sua grande influência na

atividade turística, principalmente nas décadas de 1960 e 1970 como o desenvolvimento de modelos de planejamento econômico. Para Ruschmann (1997, p. 84) “no turismo cabe ao Estado zelar pelo planejamento e pela legislação necessários ao desenvolvimento da infraestrutura básica que proporcionará o bem-estar da população residente e dos turistas”.

De acordo com Acerenza (2002, p. 157) “o processo de planejamento pode ser classificado de diversas formas, segundo o âmbito da realidade econômica que abrange e a área geográfica ou espaço territorial ao qual se refira”. Nos últimos cinquenta anos, três importantes modelos influenciaram a estruturação de processos de planejamento da atividade turística. Cada um desses modelos recebeu influência de determinada área do conhecimento, entre elas, a economia, a geografia e a administração.

Dentre os modelos de planejamento do turismo mais difundidos, Anjos (2004) apresenta três: o espacial, o econômico e o estratégico. Sob a influência da geografia, na década de 1960, o modelo espacial de planejamento do turismo tem como principais representantes na Europa Lawson e Baud-Bovy e no continente americano, Boullón (ACERENZA, 1987). Esse enfoque visa a orientar os investimentos públicos e privados e, ao mesmo tempo, busca dar respostas ao crescimento rápido do turismo de massa (ANJOS, 2004, p. 97). O enfoque espacial de Lawson e Baud-Bovy é composto por cinco passos: a) inventário; b) análise dos mercados; c) projeção das instalações e infraestruturas; d) plano de ocupação e localização das instalações e infraestruturas e por fim; e) avaliação do custo benefício (ANJOS, 2004). Já o modelo de planejamento turístico de Boullón tem as seguintes fases: a) análise e diagnóstico; b) síntese e soluções; c) avaliação e preparação do plano.

O enfoque econômico do planejamento turístico recebe a influência do planejamento econômico que propõe o crescimento de setores, regiões e nações e “seu principal objetivo era o de proporcionar aos destinos, quer sejam localidades, regiões ou países, desenvolvimento econômico e social” (ANJOS, 2004, p. 100). O modelo de planejamento econômico de Lawson e Baud-Bovy é composto por: a) inventário e avaliação e prognóstico do mercado; b) análise de oportunidades e ameaças, c) pontos fortes e fracos, d) políticas alternativas de desenvolvimento; e) desenvolvimento de planos para cada política; f) escolha da política mais adequada; g) elaboração de plano detalhado.

Na América, o modelo de Edgar Díaz (ACERENZA, 1987) traz uma abordagem macroeconômica sendo composta por: a) definição da imagem-objetivo, análise do mercado e orientações macroeconômicas e políticas; b) diagnóstico geral do setor; c) estabelecimento de objetivos e metas; d) determinação das estratégias; e) fixação dos instrumentos de política econômica; f) preparação dos programas de ação; g) avaliação e retroalimentação (ANJOS, 2004). Na descrição de Burns (2004, p. 32), Baud-Bovy desenvolve o modelo de planejamento econômico denominado *Products Analysis Sequence for Outdoor Leisure Planning* (PASOLP) cujas fases são: a) pesquisa e análise dos recursos dos mercados, b) política e fluxos turísticos; c) plano mestre com planos de desenvolvimento físico e estratégias de implementação e, finalmente; d) análise de impacto ambiental, econômico e social. Segundo Costa (2001, 431) os modelos propostos por Baud-Bovy e Getz contribuíram para a superação do planejamento turístico de perspectiva econômica, possibilitando uma abordagem interconectada dos sistemas.

O modelo de planejamento estratégico do turismo é representado por Clare Gunn (ACERENZA, 1987) e é composto por cinco fases: a) fixação dos objetivos; b) investigação e análise; c) síntese e conclusão; d) definição de conceitos e de desenvolvimento; e) recomendações. Para Hall (2001, p. 110) “embora talvez seja a melhor forma de se chegar ao pensamento sustentável, o planejamento estratégico em si não levará necessariamente a formas mais sustentáveis de turismo”.

Quanto às recentes abordagens de planejamento do turismo, destacam-se as integrativas com enfoque participativo ou ainda os planos de desenvolvimento com suas diversas dimensões envolvidas. Conforme Ruschmann (1997, p. 84),

no turismo, o plano de desenvolvimento constitui o instrumento fundamental na determinação e seleção das prioridades para a evolução harmoniosa da atividade, determinando suas dimensões ideais, para que, a partir daí, possa-se estimular, regular ou restringir sua evolução.

Estes modelos fluíram gradativamente de uma abordagem mais rígida e normativa para uma abordagem mais flexível da atividade turística, influenciando os planejamentos globais, regionais e locais em diversos países. Atualmente, apesar de gestor do processo de planejamento turístico em seus diversos níveis, o poder público vem adotando uma postura mais aberta e participativa e estratégica e menos impositiva e prescritiva. A concepção dos planos de desenvolvimento aponta o avanço no processo de planejar o turismo.

Segundo Boullón, Molina e Wood (2004, p. 59)

o desenvolvimento sempre conduz a um estado de ordem superior, enquanto o crescimento nos deixa no mesmo nível em que nos encontramos antes de sermos maiores ou nos faz retroceder a um estado de ordem inferior.

Assim, planos direcionados à sustentabilidade no turismo buscam superar o mecanicismo dos planejamentos turísticos tradicionais por meio de uma abordagem sistêmica. Ignacy Sachs (2002) propõe oito dimensões da sustentabilidade, entre elas a econômica, a social, a ambiental, a ecológica, a territorial, a cultural e a política (interna e externa). A aplicação de tais dimensões no estudo da sustentabilidade do turismo tende a contribuir no planejamento e nas decisões relacionadas às atividades turísticas, além de permitir a identificação de dimensões que não vêm sendo atendidas nos planos de ação. Diante dos fundamentos da abordagem sistêmica, o atendimento simultâneo das dimensões relacionadas com turismo levaria ao alcance da sustentabilidade, mas isso nem sempre acontece, como destacado no trabalho de Reid e Schwab (2006, p. 439).

De acordo com Ruschmann (1997, p. 87) “um dos maiores problemas dos planos de desenvolvimento turístico reside na sua falta de integração com outros programas sociais, econômicos e físicos das localidades”. Na visão de Ackoff (1974, p. 1), o planejamento “quando utilizado por homens de capacidade inferior, este instrumento se transforma num ritual irrelevante que produz paz de espírito a curto prazo, mas não o futuro que se deseja”. Portanto, planejamentos realizados por responsáveis e envolvidos que não tenham condições ou preparo para a definição de tal processo, podem gerar uma sensação de que o objetivo será alcançado, mas que não se concretizará no futuro.

No planejamento turístico participativo “o elemento fundamental é a integração de comunidades locais que foram consideradas frequentemente ou um recurso a ser explorado ou um obstáculo para estratégias de desenvolvimento maiores, na política que faz processo” (CARBONE, 2005, p. 561). No caso do planejamento participativo, complementa-se ainda que a maior participação das comunidades no planejamento turístico regional não necessariamente tem evitado o desenvolvimento de diretrizes ou planos de ação inconsistentes, pouco precisos, sem transparência e sem integração com planejamentos estratégicos mais amplos. Carbone enfatiza (2005, p. 562) que “criar uma visão de longo

prazo que não só inclui desenvolvimento de turismo, mas também o desenvolvimento geral da comunidade é fundamental para sucesso de qualquer estratégia de turismo”. Observa-se que tanto o enfoque dos planos de desenvolvimento como os planejamentos participativos propõem uma visão mais ampla de contexto, mas que consequentemente também elevam o grau de subjetividade e complexidade das diretrizes definidas no processo de planejamento.

#### 4. A ABORDAGEM SISTÊMICA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO TURISMO

A abordagem sistêmica teve sua origem na teoria geral dos sistemas, teoria esta desenvolvida pelo biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy (1975) e adotada por diversas áreas do conhecimento como a administração e turismo. Essa teoria teve como referência os sistemas vivos e propõe uma visão integrada, de sistema aberto, diferenciando-se da visão mecanicista e fragmentada (cartesiana) identificado pelo sistema fechado. Nos termos de Capra (2002, p. 40), “o avanço decisivo da concepção sistêmica da vida foi o de ter abandonado a visão cartesiana da mente como uma coisa, e de ter percebido que a mente e a consciência não são coisas, mas processos”.

Define-se sistema como “um conjunto de elementos, interagentes e interdependentes, cada qual com sua função específica, que trabalham em sintonia para atingir determinado objetivo comum.” (RIBEIRO, 2003, p. 110). Andrade *et al* (2006, p. 44), afirmam que “o pensamento sistêmico está interessado nas características essenciais do todo, integrado e dinâmico, mas tais características não estão nas partes, mas nos relacionamentos dinâmicos entre elas e o todo, e entre todos e outros todos”. Beni (2000, p. 23) define “sistema como um conjunto de partes que interagem de modo a atingir um determinado fim, de acordo com um plano ou princípio [...]”.

O grande desafio ao se adotar uma abordagem sistêmica não está em reconhecer as relações existentes entre as partes, mas está sim em compreender como estas relações ocorrem (funcionam), tendo em vista o grau de complexidade de ocorrência destas relações.

Para compreender os sistemas vivos, salienta Capra (2003), é preciso compreender suas relações e para isso não é possível medi-las ou pesá-las, é preciso mapeá-las. Quando mapeadas, verificam-se algumas repetições, também chamadas de padrões. O estudo das relações nos leva ao estudo de padrões.

Assim, para se estudar um sistema é necessário identificar variáveis e elementos que o compõem, compreender seus relacionamentos (interações ou conexões) e identificar seus padrões. O planejamento estratégico pode ser direcionado ao estudo de tais padrões através do uso de mapeamentos sistêmicos. O mapeamento sistêmico aplicado ao turismo através do planejamento estratégico contribui na explicação, se não de todas, mas das principais interações existentes entre partes que formam o todo e permite identificar as possibilidades e limites da atividade turística em determinada localidade.

Ao tratar do planejamento estratégico do turismo sob uma abordagem sistêmica, Petrocchi (1998, p. 52) aponta que, “a cidade como um todo é um sistema turístico, com suas ruas, construções e habitantes. O visitante é o cliente, que deve ser tratado como um rei, já que dele vem a receita que alimenta os negócios turísticos da cidade”.

Com isso, observa-se que o planejamento estratégico baseado numa abordagem sistêmica não segue uma linearidade como propõe o modelo cartesiano, mas sim, um ciclo (vicioso ou virtuoso) de causas e efeitos (com entradas) que desencadeiam (processos), de forma dinâmica, resultados (saídas) positivos ou negativos, ainda mais complexos e difíceis de serem compreendidos e mapeados (*feedback*).

De acordo com Cavalcanti e Paula (2006), as funções de planejamento e de controle estão incluídas na administração do sistema. O planejamento envolve todos os aspectos encontrados no sistema: seus objetivos, metas, ambiente, a utilização de recursos e os componentes. Já o controle abrange o exame da execução dos planos e efetivação das mudanças necessárias. É importante enfatizar que, conforme Beni (2000, p. 26) “em turismo, a tarefa de configurar o ambiente do sistema é extremamente difícil, considerando a especificidade, complexidade e amplitude do seu universo de análise e abrangência”.

Na administração de sistemas turísticos devem ser identificados os principais subsistemas presentes para que o planejamento estratégico os considere e os reconheça. Com base nesses subsistemas o controle das ações provenientes do planejamento estratégico, torna-se mais eficiente, reduzindo ou eliminando os problemas e alavancando as melhorias a cada ciclo (virtuoso).

## **5. METODOLOGIA**

Este artigo, de cunho qualitativo, adotou como estratégia de pesquisa o estudo de caso (pesquisa documental), tendo como local de estudo, o Município de Joinville/SC. Através do planejamento estratégico municipal (PEM, 2005) e do planejamento estratégico do turismo do município (PET, 2000) de Joinville/SC, buscou-se analisar as aproximações e distanciamentos entre tais diretrizes, identificando também possíveis contradições, ou seja, buscou-se verificar a integração existente entre os planejamentos.

A análise dos planejamentos estratégicos foi realizada dentro de uma perspectiva sistêmica (integrada). Para possibilitar um estudo sistêmico destes planejamentos (PEJ e o PET) utilizaram-se as dimensões da sustentabilidade de Ignacy Sachs que são: econômica, social, ambiental, ecológica, territorial, cultural e política interna e externa. Tais dimensões permitem uma visualização das interações (aproximações ou distanciamentos) existentes entre os planejamentos do município estudado. Realizou-se também uma análise crítica do planejamento estratégico adotado pelo município catarinense sob o enfoque dos modelos de planejamento propostos nas últimas décadas para o turismo.

## **6. ESTUDO DE CASO: COMPARATIVO ENTRE O PEM E O PET DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC**

Neste item serão apresentados os resultados do comparativo realizado entre o planejamento estratégico municipal e o planejamento estratégico do turismo do município de Joinville/SC. Esse comparativo foi realizado com base nas dimensões da sustentabilidade de Ignacy Sachs: econômica, social, ambiental, ecológica, cultural, territorial e políticas interna e externa.

### **Informações gerais e análise do Planejamento Estratégico de Joinville (PEJ)**

Joinville é a maior cidade do estado de Santa Catarina com população aproximada de 450 mil habitantes e economia fortemente baseada no setor secundário. O planejamento

estratégico do município de Joinville (PEJ) reflete esta pujança e as preocupações que uma cidade desse porte traz à tona. O quadro 1 apresenta um resumo dos principais pontos do PEJ:

ITEM	DIRETRIZES
<b>VISÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser uma cidade sustentável, solidária, hospitaleira, empreendedora, voltada à inovação, com crescente qualidade de vida, motivo de orgulho da sua gente, onde se realizam sonhos.</li> </ul>
<b>VOCAÇÕES POTENCIAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turismo – Negócios, eventos, ecológicos e rurais;</li> <li>• Indústria – <i>clusters</i> plásticos e metalmeccânico;</li> <li>• Informática – <i>software</i> e automação;</li> <li>• Pólo regional.</li> </ul>
<b>MACROOBJETIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre os 10 líderes de desenvolvimento sustentável até 2010;</li> <li>• Maior índice de inclusão social do país até 2008;</li> <li>• Turismo receptivo: crescer 30% ao ano até 2010;</li> <li>• Centro de referência em desenvolvimento de negócios até 2010;</li> <li>• Fomentar o processo de inovação de forma contínua;</li> <li>• Entre as 10 cidades de maior grau de satisfação e orgulho de viver.</li> </ul>
<b>AS 15 ESTRATÉGIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a inclusão social;</li> <li>• Incorporar o conceito de sustentabilidade à educação;</li> <li>• Atuar na preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;</li> <li>• Manter e atrair investimentos;</li> <li>• Incentivar e qualificar o empreendedorismo local;</li> <li>• Integrar educação, pesquisa e empreendedorismo visando à inovação;</li> <li>• Garantir infraestrutura urbana sustentável;</li> <li>• Limitar a expansão urbana visando à sustentabilidade;</li> <li>• Melhorar a segurança;</li> <li>• Promover o desenvolver turismo;</li> <li>• Internacionalizar a economia da cidade;</li> <li>• Resgatar, preservar e estimular as manifestações culturais;</li> <li>• Identificar, manter e atrair talentos inovadores;</li> <li>• Fomentar a integração social;</li> <li>• Desenvolver a marca “Joinville”;</li> </ul>
<b>OS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento do <i>cluster</i> metalmeccânico;</li> <li>• Desenvolvimento do <i>cluster</i> plástico;</li> <li>• Desenvolvimento de <i>software</i>;</li> <li>• Desenvolvimento de automação;</li> <li>• Desenvolvimento de pólo Regional integrado;</li> <li>• Desenvolvimento do turismo de negócios e de eventos;</li> <li>• Desenvolvimento do turismo ecológico e rural com base no empreendimento familiar;</li> <li>• Internacionalização da economia;</li> <li>• Desenvolvimento da Marca Joinville;</li> <li>• Desenvolvimento do empreendedorismo local;</li> <li>• Desenvolvimento do associativismo;</li> <li>• Inclusão e promoção social.</li> <li>• Desenvolvimento integrado de equipamentos sociais;</li> <li>• Atualização do plano diretor físico-territorial de Joinville;</li> <li>• Atualização e modernização da legislação municipal;</li> <li>• Melhoria da gestão nos serviços públicos;</li> <li>• Infraestrutura urbana sustentável;</li> <li>• Preservação, conservação, recuperação e manejo ambiental;</li> <li>• Saneamento básico;</li> <li>• Incorporação da sustentabilidade na educação;</li> <li>• Fortalecimento da identidade cultural;</li> </ul>

ITEM	DIRETRIZES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria da segurança;</li> <li>• Desenvolvimento integrado da saúde e cidadania;</li> <li>• Agronegócio.</li> </ul>

**Quadro 1** – principais informações do planejamento estratégico de Joinville/SC.

Fonte: Adaptado do planejamento estratégico de Joinville/SC (2005).

De uma forma geral o PEJ se apresenta bem estruturado, fruto de uma equipe multidisciplinar, no entanto, notam-se algumas inconsistências na sua apresentação. Como elementos (foco) principais do planejamento apresentam-se as vocações da cidade, em parte refletindo a realidade, como pólo industrial e de informática, e em parte refletindo um anseio, o de pólo turístico ecológico e rural. Observa-se que na apresentação da “visão de Joinville”, paradoxalmente, são suprimidos aspectos econômicos, como se o alcance de índices de qualidade de vida fossem independentes dos aspectos econômicos.

O planejamento é composto de 6 macroobjetivos que se distribuem em 15 estratégias que por sua vez geram 24 programas de implantação. Os 6 macroobjetivos do PEJ não são claros ou facilmente mensuráveis, e destoam da visão e das vocações potenciais, tópicos que deveriam nortear os objetivos. São usadas frases de efeito, com propósito aparente de impressionar leitores menos críticos. Exemplifica-se pelo primeiro objetivo listado, que é estar entre os 10 líderes de desenvolvimento sustentável até 2010. Não há critério para atestar esta liderança nem índices para monitorar o alcance desse objetivo.

O PEJ segue com a apresentação de 15 estratégias que apresentam forte viés social, 7 delas têm esse enfoque. As vocações potenciais da cidade na área da indústria e informática são negligenciadas e observa-se um direcionamento tímido no fortalecimento do turismo, com uma evasiva assertiva “Promover e desenvolver o turismo”. As demais estratégias dizem respeito a empreendedorismo e infraestrutura urbana.

A última parte do PEJ apresenta mais detalhamento sob a forma de 24 programas estratégicos. Neste ponto, observou-se a falta de coesão do planejamento, já que os programas nitidamente não são oriundos das estratégias que os antecedem. Em relação ao turismo são elencados dois programas, um para fomento do turismo de negócios e eventos e outro visando ao incipiente “turismo ecológico e rural com base no empreendimento familiar”. Esta parte do documento permite inferir que os responsáveis pela elaboração do PEJ não diferenciam o conceito de turismo rural do ecológico, tratando-os indistintamente.

### **Informações gerais e análise do Planejamento Estratégico do turismo de Joinville (PET)**

O Planejamento Estratégico do Turismo de Joinville (PET) tem na sua definição de negócio e missão o desenvolvimento do turismo como atividade econômica, sem apresentar qualquer ênfase às áreas de interesses específicos do município, ao contrário do que se lê no PEJ (interesses nos negócios, eventos, ecológicos e rurais). Esse é o primeiro indicativo do frágil grau de integração entre essas duas ferramentas de planejamento. O quadro 2 apresenta as principais diretrizes do PET do Município de Joinville:

ITEM	DIRETRIZES
<b>NEGÓCIO</b>	“Desenvolver o turismo como atividade econômica, social e cultural de Joinville”.
<b>MISSÃO</b>	“Transformar Joinville em um destino turístico”.
<b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular investimentos públicos e privados visando a estruturar a cidade com equipamentos turísticos que sejam atração o ano inteiro;</li> <li>• Captar, promover e sediar eventos;</li> <li>• Consolidar a marca “Joinville”.</li> </ul>
<b>AÇÕES ESTRATÉGICAS</b>	<p><b>1. Políticas</b></p> <p style="padding-left: 40px;">Fortalecer PROMOTUR e C &amp; V Bureau;</p> <p style="padding-left: 40px;">Consolidar o Conselho Municipal de Turismo;</p> <p style="padding-left: 40px;">Conscientizar lideranças sobre a importância do turismo;</p> <p style="padding-left: 40px;">Envolver e comprometer a comunidade com o turismo;</p> <p style="padding-left: 40px;">Viabilizar parcerias público-privadas.</p> <p><b>2. Técnicas</b></p> <p style="padding-left: 40px;">Elaborar plano diretor;</p> <p style="padding-left: 40px;">Elaborar plano de marketing;</p> <p style="padding-left: 40px;">Aprimorar a profissionalização do setor;</p> <p style="padding-left: 40px;">Avaliar e pesquisar ações desenvolvidas.</p>
<b>FATORES DE SUCESSO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura de serviços;</li> <li>• Bom material de divulgação;</li> <li>• Preservação do patrimônio cultural, social e natural (meio ambiente);</li> <li>• Vontade política;</li> <li>• Boa infraestrutura básica da cidade;</li> <li>• Comércio voltado para o turismo;</li> <li>• Participação comunitária.</li> </ul>

**Quadro 2** – principais informações do planejamento estratégico turístico de Joinville/SC.  
 Fonte: Adaptado do planejamento estratégico turístico de Joinville/SC (2000).

O PET é estruturado em três grupos: objetivos estratégicos, ações estratégicas e fatores de sucesso, que são descritos e comentados a seguir. Os três objetivos estratégicos são relacionados principalmente à área de turismo de negócios. No primeiro objetivo é citada a participação da iniciativa privada no sentido de criar equipamentos turísticos, o que não existe no PEJ. No segundo objetivo a prefeitura chama para si uma responsabilidade normalmente delegada à iniciativa privada, captação e promoção de eventos. No terceiro objetivo se repete um termo que no PEJ é visto como estratégia e não como objetivo, que é o desenvolvimento e consolidação da marca Joinville. Isto atesta de forma clara que o PEJ e o PET não são de todo distantes ou conflitantes.

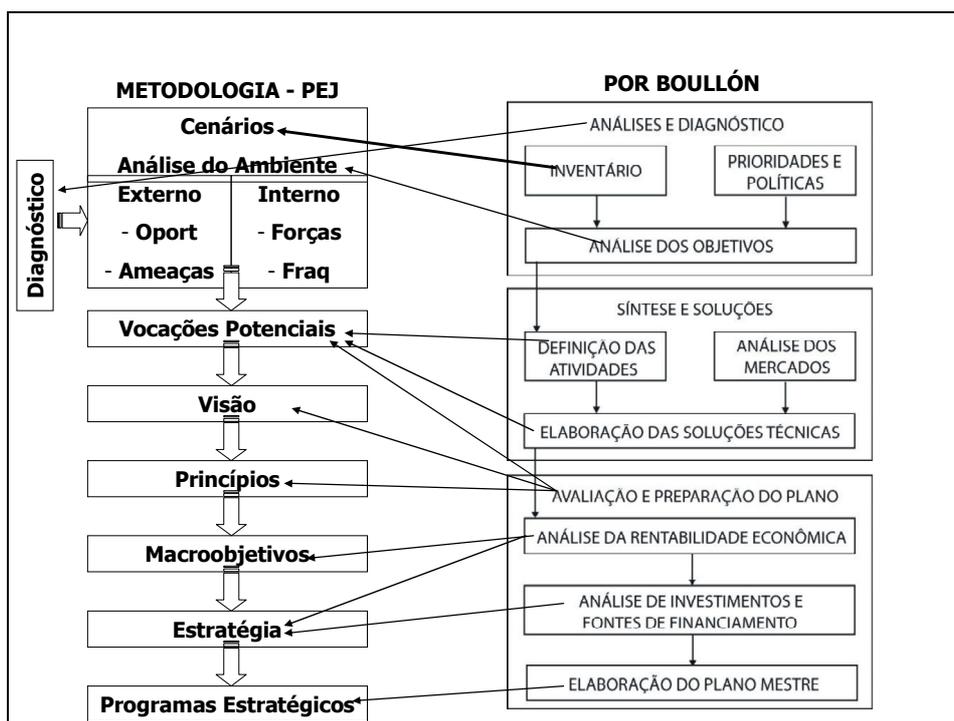
As ações estratégicas do PET são divididas em políticas e técnicas. Ambas estão muito alinhadas com os objetivos estratégicos e são coerentes com o foco econômico que este planejamento encerra. Destaca-se a intenção de fomentar parcerias público-privadas, mais conhecidas como PPPs. Todas as ações listadas neste plano são de ordem qualitativa, que tornam o seu acompanhamento e fiscalização muito difícil e cômoda para os órgãos responsáveis por sua implantação.

Os fatores de sucesso do PET também são formados por elementos qualitativos, desprovidos de índices e indicadores que norteiem sua implantação e orientem a sua operacionalização. Frases como “vontade política” e “comércio voltado para o turismo” exemplificam essa dificuldade. A sustentabilidade dos processos, cuja alusão é clara no PET, praticamente não se mostra presente nos fatores de sucesso.

### **PEJ comparado aos modelos de planejamento e gestão de territórios turísticos**

Os modelos de planejamento estratégico de Joinville (PEJ) e do turismo em Joinville (PET) podem ser analisados a luz de modelos existentes de planejamento do turismo. O enfoque econômico se mostra predominante nestes dois planejamentos, em detrimento de uma abordagem espacial.

Dos modelos mais difundidos de planejamento e gestão de turismo, nota-se semelhança do planejamento estratégico de Joinville (PEJ) com o modelo do enfoque espacial adaptado por Boullón (2002). A figura 1 mostra o comparativo de ambos os modelos de planejamento turístico.



**Figura 1** – Análise comparativa do PEJ com o Modelo de Boullón (2002).  
 Fonte: Elaborado pelos autores.

Apesar de não contar com uma abordagem de cunho espacial, o PEJ segue uma linha semelhante a esse tipo de modelo, caracterizado por um diagnóstico inicial baseado no modelo SWOT (*strength, weakness, opportunities e threats*). Essa sigla, que representa forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, é creditada a Albert Humphrey, que na Universidade de Stanford, nas décadas de 1960 e 1970 desenvolveu um modelo de análise *ex post* de caráter estático ancorado em ideias neoclássicas de racionalidade no que se refere ao comportamento do consumidor e relativa estabilidade e previsibilidade dos mercados (CYRINO; VASCONCELOS, 2000).

Esse tipo de análise descarta o papel de condições ambientais e não contempla eventuais alterações de preferências dos públicos envolvidos, nem tendências de mudança em perfis de consumo. Isso torna o tipo de planejamento derivado dessa análise pouco flexível e inadequado ao ambiente instável que enfrentamos na atualidade.

Em relação à avaliação, preparação e elaboração do plano, o PEJ optou por seguir uma linha bem didática, elencando a visão, princípios e objetivos, desta forma mantendo uma sequência lógica de fácil entendimento, como também se pode observar no modelo de Boullón (2002), que enfoca, dentre outros aspectos, a viabilidade do planejamento sob a ótica econômica direcionada à captação de recursos necessários à sua implementação.

Outro aspecto de semelhança se refere à distinção entre estratégia e programas estratégicos observados no PEJ e as etapas de análise que antecedem a definição de atividades observadas no modelo de Boullón (2002). Esse aspecto de semelhança entre os modelos mostra que a definição de ações provenientes do planejamento proporciona uma otimização dos recursos utilizados.

Quanto ao planejamento estratégico do turismo de Joinville (PEJ) observa-se uma metodologia menos sofisticada, o modelo utilizado é linear, sem apresentar retroalimentação

e mecanismos de controle. Esse planejamento apresenta semelhanças com modelos tradicionais de ação de marketing dirigida, já que se foca quase que exclusivamente na estruturação de equipamentos turísticos de caráter não sazonal e na posterior captação e promoção de eventos.

### Comparativo entre os planejamentos estratégicos na perspectiva da sustentabilidade

A fim de facilitar o comparativo entre os planejamentos estratégicos é apresentado o quadro 3 com as dimensões da sustentabilidade de Sachs (2002) e as classificações identificadas em cada planejamento.

<b>DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE</b>	<b>PEJ (segundo as 15 estratégias)</b>	<b>PETJ (segundo fatores de sucesso)</b>
<b>ECONÔMICA</b>	Manter e atrair investimentos; incentivo ao empreendedorismo local; promoção e desenvolvimento do turismo.	Infraestrutura básica; Comércio voltado ao turismo; objetivo estratégico: estruturar a cidade com equipamentos turísticos e sediar eventos.
<b>SOCIAL</b>	Inclusão e integração social; melhorar a segurança.	Preservação do patrimônio social; participação comunitária.
<b>AMBIENTAL</b>	Preservação, conservação e proteção ambiental.	Preservação do patrimônio natural.
<b>ECOLÓGICA</b>	Não abordado.	Não abordado.
<b>CULTURAL</b>	Educação e pesquisa; preservar e resgatar as manifestações Culturais.	Preservação do patrimônio cultural.
<b>ESPACIAL</b>	Limitar a expansão urbana.	Não abordado.
<b>POLÍTICA (INT/EXT)</b>	Lançar a marca “Joinville”; internacionalizar a economia; integração do tecido social.	Vontade política; objetivo estratégico: consolidar a Marca “Joinville”; participação comunitária.

**Quadro 3** - Comparativo entre os planejamentos através das dimensões da sustentabilidade de Sachs (2002)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Enquadrando o PEJ e o PETJ dentro das dimensões da sustentabilidade, pode-se observar certa relação com turismo, indicando uma aproximação entre tais planejamentos. Em relação à dimensão social e ambiental pode-se observar uma aproximação entre os planejamentos estratégicos.

A dimensão ecológica não vem sendo devidamente considerada nos planejamentos estratégicos. Contudo, analisando de forma sistêmica, é importante salientar que as ações propostas na dimensão ambiental, se devidamente atendidas, tendem a refletir positivamente na dimensão ecológica. Para o PET do município de Joinville as diretrizes relacionadas à dimensão ecológica necessitam de maior atenção, ou seja, é preciso uma revisão do PET.

Para a dimensão cultural a preservação do patrimônio cultural é enfatizada em ambos os planejamentos. Já na dimensão espacial, o planejamento estratégico do município enfatiza o planejamento territorial e de expansão urbana. Mas no PET, o que chama mais a atenção é ausência de diretrizes relacionadas às questões territoriais, considerando que o turismo tem forte influência na expansão e exploração territorial. Há aqui, também a

necessidade de uma revisão PET, incorporando elementos e ações direcionadas às questões territoriais.

E finalizando, a dimensão política (interna / externa) não pôde ser diretamente identificada em nenhum dos planejamentos. Contudo, há uma aproximação entre as diretrizes do PEM e PET quando propõe o lançamento da marca “Joinville” mostrando uma integração entre tais documentos no sentido de “vender” e destacar os potenciais do município.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se constatar que o PEJ (2005) é um documento mais recente do que PET (2000) e seu maior enfoque está na dimensão econômica apesar de apresentar em menor grau interação com outras dimensões da sustentabilidade de Sachs (2002). Destaca-se a ausência de abordagem da dimensão ecológica em ambos os planejamentos.

O PEJ (2005) e o PET (2000) não utilizam modernas metodologias de administração estratégica e ainda estão baseados unicamente no posicionamento estratégico, que tem como pressuposto a estabilidade e previsibilidade dos mercados, como preconizado pela Economia Industrial. Segundo Mintzberg (1994), essa inadequação ao mundo real, turbulento e imprevisível, provocou a decadência do planejamento estratégico, que passa a dar lugar a modelos que inter-relacionam várias disciplinas.

A pesquisa identificou fora do Brasil trabalhos relacionados ao planejamento turístico que focam conjuntamente processos e recursos idiossincráticos do destino (HAY; YEOMAN, 2005; DIAZ; RODRIGUEZ, 2008). Tais trabalhos podem fornecer relevantes contribuições empíricas sobre a aplicabilidade de outros modelos teóricos de administração estratégica para a área do Turismo. Sugere-se que uma pesquisa de cunho bibliométrico identifique outros trabalhos semelhantes de forma a mapear os modelos mais utilizados no planejamento turístico. Aos estudos complementares caberia a análise da aplicabilidade desses modelos à realidade brasileira.

Quanto ao PET (2000), destaca-se que seu enfoque está direcionado à dimensão econômica (infraestrutura básica), considera a interação com algumas dimensões da sustentabilidade de Sachs (2002), mas também não aborda a dimensão ecológica. Em relação à dimensão espacial, o PET (2000) mostra sua grande fragilidade por não tratar das questões territoriais. Essa é uma das grandes discrepâncias que se identifica entre a ação do gestor público e as recomendações básicas que a teoria preconiza (BOULLÓN, 2002).

Outro aspecto em que não se observa aderência da prática do gestor público com as recomendações acadêmicas está relacionado à participação dos vários *stakeholders* no processo. Não há qualquer referência às comunidades locais, nem como agentes, nem como agidos, um aspecto muito importante no planejamento turístico, como alerta Carbone (2005).

Conclui-se que o administrador municipal não destina recursos ao desenvolvimento da atividade turística, apenas à sua infraestrutura. Aprofundamentos dessa pesquisa podem investigar se esse aspecto é devido a pouca capacidade ou experiência de o governo local para desenvolver o planejamento ligado ao turismo, como concluiu a pesquisa de Ruhanen (2004).

O fato de o PET (2000) não ter sido atualizado para alinhar-se às diretrizes do PEJ (2005) é emblemático no que tange à importância que o turismo recebe do gestor público.

Sugere-se que futuros estudos possam abordar e avaliar a percepção do administrador público em relação à relevância do turismo como atividade econômica.

De forma complementar, sugere-se verificar em outras regiões do Brasil se a forma de planejar a atividade turística em Joinville é prática comum no Brasil ou se é uma característica de localidades em que o turismo de negócios é preponderante. Joinville apresenta concentração de suas atividades econômicas no setor secundário. Portanto, estudo semelhante em região com maior proporção de rendas advindas do turismo pode trazer maior entendimento sobre o comportamento do gestor público local e esclarecer a influência do perfil econômico corrente da cidade sobre o planejamento turístico.

Como principal consequência, constata-se que a gestão pública local se torna pouco flexível e incapaz de atender as mudanças ambientais evidenciadas no ambiente pouco estável do Brasil. Isso se deve também aos fatores limitantes que o planejamento estratégico impõe aos planejadores, além de a possibilidade de perda de foco e inconsistências em relação aos planos de ação, conforme observado no comparativo apresentado.

## REFERÊNCIAS

- ACERENZA, M. A. **Administración del Turismo**: planificación y dirección. 2. ed. México: Trillas. 1987.
- ACERENZA, M. A. **Administração do turismo**: conceituação e organização. Bauru, SP: EDUSC, 2002.
- ACERENZA, M. A. **Administração do turismo**. Bauru: EDUSC, 2003.
- ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: 1974.
- ANDRADE, A.; SELEME, A.; RODRIGUES, L. H.; SOUTO, R. **Pensamento sistêmico**: caderno de campo – o desafio da mudança sustentada nas organizações e na sociedade. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- ANJOS, F. A. **Processo de planejamento e gestão de territórios turísticos**: uma proposta sistêmica. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2004.
- BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.
- BERTALANFFY, L. **Teoria geral dos sistemas**. Trad. de Francisco M. Guimarães. 2ª ed. Petrópolis, Vozes, Brasília: INL, 1975.
- BOULLÓN, R. C. **Planejamento do Espaço Turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.
- BOULLÓN, R.; MOLINA, S.; WOOD, M. R. **Um novo tempo livre**: três enfoques teórico-práticos. Bauru, SP: EDUSC, 2004.
- BURNS, P. M. Tourism planning: A third way? **Annals of Tourism Research**, v. 31, n. 1, p. 24–43, 2004.
- CAPRA, F. **Conexões ocultas**. São Paulo: Cultrix, 2002.
- CAPRA, F. Alfabetização ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, A. **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 19-33.

- CARBONE, M. Sustainable Tourism in Developing Countries: Poverty Alleviation, Participatory Planning, and Ethical Issues. **The European Journal of Development Research**, v. 17, N.3, September 2005, p. 559–565.
- CAVALCANTI, M. F.; PAULA, V. F. de. **Teoria Geral de sistemas I**. In: MARTINELLI, D. P.; VENTURA, C. A. A. **Visão sistêmica: conceitos, metodologias e aplicações**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- COSTA, C. An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. **International Journal of Tourism Research**, nov./dec., 2001.
- CYRINO, A.; VASCONCELOS, F. **Vantagem Competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional**. 2000 RAE, v. 40, n. 4.
- DENCKER, A. F. M. **Planejamento e gestão em turismo e hospitalidade**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.
- DIAZ, M. R.; RODRIGUEZ, T. F. E. A Model of Strategic Evaluation of a Tourism Destination Based on Internal and Relational Capabilities **Journal of Travel Research**, v. 46, n. 4, p. 368-380, 2008.
- FORMICA, S.; KOTHARI, T. H. Strategic Destination Planning: Analyzing the future of tourism. **Journal of Travel Research**, v. 46, n. 4, p. 355-367, 2008.
- HALL, C. M. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.
- HAY, B.; YEOMAN, I. Turning scenarios into a strategy map. **Journal of Vacation Marketing**, v. 11, n. 1, p. 89-102, 2005.
- INSTITUTO JOINVILLE. Joinville 2020: planejamento estratégico de Joinville. 2005.
- JOINVILLE. Agenda 21 Municipal. Compromisso com o futuro. 2. ed. Joinville: 1998.
- MASINA, R. **Introdução ao estudo do turismo: conceitos básicos**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2002.
- MILLER, M. M.; HENTHORNE, T. L.; GEORGE, B. P. The Competitiveness of the Cuban Tourism Industry in the Twenty-First Century. **Journal of Travel Research**, v. 46, n. 3, p. 268-278, 2008.
- MINTZBERG, H. The fall and rise of strategic planning. **Harvard Business Review**, v. 72, n. 1, p. 107-114, Jan./Feb. 1994.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- PETROCCHI, M. **Turismo: planejamento e gestão**. São Paulo: Futura, 1998.
- PORTER, M. **Vantagem Competitiva** São Paulo: Campus, 1985.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE. Disponível em: <<http://www.joinville.sc.gov.br/>>. Acesso em: 18 de agosto de 2007.
- PROMOTUR. Planejamento estratégico do turismo de Joinville. 2000.
- REID, M.; SCHWAB, W. Barriers to Sustainable Development. **Journal of Asian and African Studies**, v. 41, n. 5-6, p. 439-457, 2006.
- RIBEIRO, A. L. **Teorias da administração**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- RUSCHMANN, D. V. M. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

---

<sup>i</sup> Trabalho originalmente apresentado no V Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR), realizado de 25 a 26 de agosto de 2008, no Centro Universitário UNA, em Belo Horizonte (MG).