

# Planejamento e gestão de territórios turísticos: análise das percepções de gestores públicos e privados do município de Campos do Jordão – SP

Planning and management of tourist territories: analysis of the perceptions of public and private managers in the municipality of Campos do Jordão – SP

Planificación y gestión de territorios turísticos: análisis de las percepciones de gestores públicos y privados en el municipio de Campos do Jordão – SP

Tatiana Marchetti Panza<sup>1\*</sup> ; Mario Valério Filho<sup>2</sup> ; Rodolfo Moreda Mendes<sup>3</sup> 

<sup>1</sup>Instituto Federal de São Paulo (IFSP-CJO), Campos do Jordão, São Paulo, Brasil

<sup>2</sup>Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), São José dos Campos, São Paulo, Brasil

<sup>3</sup>Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), São José dos Campos, São Paulo, Brasil

\* Autor correspondente: [tatipanza@ifsp.edu.br](mailto:tatipanza@ifsp.edu.br)

**Resumo** Este artigo teve como objetivo analisar a percepção de gestores locais sobre o desenvolvimento do turismo e o planejamento territorial de Campos do Jordão, visando a detectar as relações e as influências desses processos para a gestão do território. Tem como base de análise o conteúdo das entrevistas realizadas com 16 gestores públicos e privados envolvidos no processo de planejamento territorial local. Trata-se de uma pesquisa descritiva pautada em estudo de caso, método de raciocínio dedutivo e análise quanti-qualitativa. Os resultados denotam que os gestores compreendem as principais relações existentes entre a atividade turística e a necessidade de elaboração de políticas públicas específicas, mas existem dificuldades quanto à implementação. Algumas dificuldades permeiam aspectos que envolvem a atuação da gestão pública municipal, sobretudo quanto a um planejamento territorial que considere as necessidades dos moradores fixos. Falta articulação entre as Secretarias municipais, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada, bem como entre as políticas públicas urbanas e turísticas existentes.

**Palavras-Chave:** turismo; planejamento urbano; planejamento turístico; desenvolvimento territorial.

**Abstract** This article aims at analyzing the perception of local managers regarding tourism development and the territorial planning of Campos do Jordão, in order to detect the relationships and influences of these processes for territorial management. The analysis is based on the content of interviews performed with 16 public and private managers involved in the local territorial planning process. It is a descriptive research, based on a case study, deductive reasoning method and quanti-qualitative analysis. The results denote that the managers understand the main relationships between tourist activity and the

Recebido: 29 de fevereiro, 2024.

Aceito: 16 de julho de 2025.

Publicado: 08 de dezembro, 2025.

need to develop specific public policies, but there are difficulties for implementation. Some difficulties permeate aspects involving the performance of municipal public management, especially regarding a territorial planning which considers the needs of the permanent residents. There is a lack of coordination among the municipal departments, the private sector and the organized civil society, as well as between the existing urban and tourist public policies.

**Keywords:** tourism; urban planning; tourist planning; territorial development.

**Resumen** Este artículo tiene como objetivo analizar la percepción de gestores locales sobre el desarrollo del turismo y la planificación territorial en Campos do Jordão, buscando detectar las relaciones y a las influencias de estos procesos en la gestión territorial. Su análisis se basa en el contenido de entrevistas realizadas con 16 gestores públicos y privados involucrados en el proceso de planificación territorial local. Se trata de una investigación descriptiva, basada en un estudio de caso, método de razonamiento deductivo y análisis cuantitativo-cualitativo. Los resultados muestran que los gestores comprenden las principales relaciones entre la actividad turística y la necesidad de formulación de políticas públicas, pero existen dificultades de implementación. Algunas dificultades permean aspectos que implican el desempeño de la gestión pública municipal, especialmente en lo que se refiere a la planificación territorial que considere las necesidades de los residentes permanentes. Existe una falta de coordinación entre los departamentos municipales, el sector privado y la sociedad civil organizada, así como entre las políticas públicas urbanas y turísticas existentes.

**Palabras clave:** turismo; planificación urbana; planificación turística; desarrollo territorial.

## Introdução

O estudo analisa a relação entre turismo e espaço a partir das abordagens críticas de Raffestin (1993), de Haesbaert (2006) e de Santos (2014), que compreendem o território como uma construção social permeada por interações, disputas e relações de poder entre múltiplos agentes sociais.

Nesse sentido, a apropriação e transformação dos espaços geográficos para fins turísticos (turistificação) é um processo que resulta da atuação conjunta do Estado, das empresas, dos moradores e dos turistas (Knafou, 2001; Fratucci, 2014), cujos interesses, muitas vezes conflitantes, podem gerar injustiças sociais nas comunidades locais (Beni, 2019). Quando esse

processo marginaliza a população residente, tende a produzir configurações territoriais contraditórias e acentuar a segregação socioespacial (Coriolano, 2006; Issa; Denker, 2006).

O avanço da urbanização sobre os territórios turísticos intensifica desigualdades sociais, ambientais e culturais, comprometendo sua atratividade e impactando principalmente os grupos vulneráveis (Thevenin, 2011). Autores como Coriolano (2001), Souza (2002) e Bresser-Pereira (2014) alertam que a lógica da economia capitalista reforça desigualdades, tornando o desenvolvimento econômico dissociado do progresso social. Ainda assim, o turismo pode fomentar o desenvolvimento local, desde que seja orientado por ações planejadas que priorizem as demandas sociais e comunitárias, e não exclusivamente o retorno financeiro (Coriolano, 2006; Dall'agnol, 2012; Scótolo; Panosso Netto, 2015).

Até 1960, o turismo era amplamente percebido como um fenômeno positivo, mas a partir da década de 1970, estudos passaram a evidenciar seus impactos negativos (Dias, 2005), frequentemente associados a problemas urbanos que afetam diretamente a população local (Costa, 2001; Dall'agnol, 2012). Tais efeitos costumam ser identificados tarde, quando já há sobrecarga de infraestrutura e nos serviços, reforçando a necessidade de um planejamento territorial participativo, que envolva todos os atores sociais em busca de uma gestão mais equitativa e sustentável.

Contudo, em um contexto de competitividade entre cidades, o planejamento urbano tende a priorizar os interesses de visitantes e investidores, em detrimento das necessidades dos moradores (Sánchez, 1999; Vainer, 2002). Maricato (2003) destaca que essas políticas frequentemente se alinham à lógica de mercado, em especial, aos interesses do setor imobiliário, o que contribui para aprofundar desigualdades históricas e acentuar a segregação espacial e ambiental nas cidades brasileiras.

Assim, o turismo deve ser planejado com visão de longo prazo, considerando seus impactos socioeconômicos e ambientais sobre o território (Costa, 2001; Archer; Cooper; Ruhanen, 2012). Para isso, as políticas públicas de turismo precisam se articular com as políticas urbanas, sociais e ambientais, visando o desenvolvimento territorial como objetivo central. Segundo Silva (2013), a abordagem territorial no planejamento de políticas públicas propõe estratégias intersetoriais voltadas ao desenvolvimento de áreas com carências estruturais e altos níveis de pobreza.

Nesse contexto, os instrumentos de planejamento devem orientar o desenvolvimento territorial, mitigar impactos negativos do turismo e equilibrar os interesses do mercado com as demandas da população residente.

A pesquisa insere-se nessa perspectiva e foi motivada pelos contrastes socioespaciais observados no município de Campos do Jordão (SP), onde o turismo, apesar de sua importância econômica, carece de organização e evidencia uma forte segregação entre visitantes e moradores, cujos impactos recaem diretamente sobre os moradores. Estudos anteriores de Oliveira (1991), de Duarte, Barbosa e Bruna (2007), de Rosa Filho e Cortez (2010), de Abitante (2016) e de Meneghini, Zanetti e Guimarães (2019) corroboram essa realidade.

Diante desse cenário, o artigo tem como objetivo analisar a percepção dos gestores locais sobre o desenvolvimento do turismo e o planejamento territorial de Campos do Jordão, visando a detectar relações e influências desses processos na gestão do território.

## Caracterização da área de estudo

Campos do Jordão, integrante da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), é uma das 70 Estâncias Turísticas do Estado de São Paulo (São Paulo, 2015). Com 290 quilômetros quadrados, abriga dois parques estaduais e três Áreas de Proteção Ambiental em meio ao relevo montanhoso e ao clima tropical de altitude, a 1.680 metros (Furlan, 2013). A partir de 1970, a ocupação desordenada em áreas verdes, incentivada pelas autoridades, contribuiu para a degradação ambiental, a pobreza e a segregação socioespacial (Rosa Filho; Cortez, 2010; Meneghini; Zanetti; Guimarães, 2019). Já em 1990, cerca de 56% da população vivia em condições precárias (Oliveira, 1991).

Com 46.974 habitantes, o município apresenta renda média de 1,9 salário mínimo e mais de 20% da população em situação de baixa renda, sendo que muitas pessoas vivem em áreas de risco (IBGE, 2022; Brasil, 2022). A economia local é centrada no setor terciário, com forte dependência do turismo, responsável por mais de 67% dos empregos formais. Além do turismo, na cidade também são desenvolvidas atividades ligadas à indústria de malhas e de chocolates, ao artesanato, à truticultura e à exploração de água mineral (Furlan, 2013; Campos do Jordão, 2018; SEADE, 2021).

Em 2022, o município recebeu mais de 4,9 milhões de visitantes, sendo 655 mil em julho (Observatório de Turismo de Campos do Jordão, 2019). A população flutuante chega a ser 12 vezes maior do que a residente, desafiando a gestão pública. As atividades turísticas concentram-se no bairro turístico Capivari, pouco frequentado pelos moradores jordanenses, o que revela uma desconexão entre a oferta turística e a população local, reforçando a necessidade de políticas de planejamento territorial inclusivas e sustentáveis.

## Método analítico e variáveis da pesquisa

A pesquisa contou com 16 participantes diretamente envolvidos no planejamento urbano e turístico de Campos do Jordão, sendo 12 gestores públicos – nove secretários municipais vinculados à Unidade de Infraestrutura e Serviços ao Cidadão, um membro do Conselho Municipal de Turismo e dois gestores de Unidades de Conservação Estaduais – e quatro representantes do setor privado, atuantes em entidades representativas dos segmentos de comércio, de eventos, de hotelaria e de atrativos turísticos.

A coleta dos dados ocorreu entre agosto e dezembro de 2020, após a aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/UNIVAP, parecer número 4.070.894). Os dados foram obtidos por meio de entrevistas estruturadas com dez perguntas abertas sobre turismo, ordenamento e gestão territorial, políticas públicas, participação popular e desenvolvimento regional.

A análise baseou-se em uma abordagem dedutiva e descritiva, por meio de um estudo de caso (Lakatos; Marconi, 2017; Gil, 2019) e da fundamentação na análise de conteúdo segundo Bardin (2021). O conteúdo dos discursos dos gestores foi a base interpretativa, reconhecida como um recurso essencial para compreender as percepções, as relações e as influências que permeiam os sujeitos pesquisados. As falas dos gestores carregam, nesse contexto, significados estratégicos e simbólicos relevantes para a investigação.

A análise foi operacionalizada com o software Atlas.ti 9, selecionado por sua eficácia na organização e na sistematização de dados textuais, na identificação de padrões temáticos e na navegação entre documentos, conforme destacado nos estudos de Silva Junior e Leão (2018) e de Bley e Carvalho (2019), alinhando-se aos objetivos analíticos da pesquisa.

O processo analítico seguiu as três etapas da metodologia de Bardin (2021): pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. A

pré-análise consistiu em uma leitura flutuante das transcrições das entrevistas, permitindo identificar temas recorrentes e conexões entre variáveis, além de orientar a exploração mais detalhada do material.

Na fase de exploração, os dados foram codificados e categorizados com o apoio do *software*, que facilitou a identificação de elementos centrais nas falas dos gestores. A codificação envolveu a seleção sistemática de trechos significativos das entrevistas, identificados como unidades de contexto (citações), associados a códigos estruturados com base em temas recorrentes emergentes dos discursos, em articulação com o referencial teórico adotado. A categorização agrupou os códigos em duas categorias analíticas com base em critérios semânticos: (A) Aspectos relacionados ao desenvolvimento do turismo e (B) Aspectos relacionados ao planejamento territorial.

Os 13 códigos analíticos gerados nessa etapa são apresentados no Quadro 1, juntamente com suas respectivas intenções analíticas, possibilitando a compreensão das percepções dos gestores sobre os temas investigados.

**Quadro 1:** Sistematização dos códigos e das categorias analíticas da pesquisa

Categoría	Código (sigla)	Intenção analítica
A - Aspectos relacionados ao desenvolvimento do turismo	DCT: Desenvolvimento e Crescimento do Turismo	Compreender o desenvolvimento turístico local e suas relações e influências.
	DRG: Desenvolvimento Regional	Entender a percepção dos gestores sobre o turismo regional e o papel da cidade como indutora do turismo.
	IPT: Impactos positivos do turismo	Identificar influências favoráveis ao desenvolvimento turístico local.
	INT: Impactos negativos do turismo	Identificar influências desfavoráveis ao desenvolvimento turístico local.
	MPT: Mudanças no perfil do turista e do turismo	Identificar transformações no perfil dos turistas e no turismo local.
B - Aspectos relacionados ao planejamento territorial	APP: Ausência de políticas públicas	Detectar lacunas ou inadequações nas políticas públicas locais e suas influências.
	DGP: Dificuldades da gestão pública	Identificar os desafios enfrentados pelos gestores no planejamento e na gestão do território.
	PES: Papel do Estado e importância das políticas públicas	Compreender a visão dos gestores sobre o papel da União e do Estado na formulação de políticas públicas para o município.
	AIR: Ações e investimentos realizados	Detectar ações e investimentos da gestão pública voltados ao planejamento territorial.
	PPP: Parceria público-privada e concessão	Avaliar o conhecimento e as iniciativas dos gestores sobre parcerias e concessões.
	CPU: Cultura populacional	Compreender as percepções sobre a população local e sua influência no planejamento territorial.
	PSO: Participação social	Identificar a percepção sobre a participação social na elaboração de políticas públicas.
	ACM: Atuação dos Conselhos Municipais	Analizar o papel dos conselhos municipais no processo de planejamento.

Fonte: Autoria própria

A fase de tratamento dos resultados e de sua interpretação consistiu na sistematização dos dados codificados, com foco na extração dos sentidos e na identificação de relações entre os temas abordados. Foram analisadas 449 citações, considerando três critérios principais: presença (ocorrência de determinado código em uma ou mais entrevistas); frequência (número de vezes em que cada código apareceu nas citações) e coocorrência (simultaneidade de dois ou mais códigos em uma mesma citação). Esses elementos permitiram análises cruzadas dos discursos, facilitando a identificação de padrões e de conexões nas falas dos gestores.

O software Atlas.ti 9 foi fundamental nessa etapa, especialmente para a geração de relatórios por código, a visualização das conexões temáticas

entre os trechos e a exportação dos dados para planilhas, otimizando a organização e a análise dos dados.

A abordagem quanti-qualitativa adotada possibilitou compreender tanto os aspectos objetivos quanto os sentidos implícitos nos discursos, favorecendo uma leitura aprofundada das percepções dos entrevistados.

## Análise dos depoimentos dos gestores e discussão dos resultados

A análise das entrevistas revelou que os temas mais recorrentes nos discursos envolvem aspectos quanto às dificuldades da gestão pública (DGP) e ao desenvolvimento e o crescimento do turismo (DCT), ambos mencionados por todos os gestores. As coocorrências entre os dois códigos indicam que os entrevistados reconhecem os desafios e a complexidade da gestão pública de territórios turísticos.

Os Quadros 2 e 3, a seguir, apresentam os principais aspectos mencionados pelos gestores, incluindo as coocorrências entre os códigos analíticos e as respectivas frequências. O Quadro 2 reúne os resultados dos cinco códigos que compõem a Categoria A, voltada à percepção dos gestores sobre o processo de desenvolvimento do turismo local e suas repercussões no território.

**Quadro 2:** Síntese dos conteúdos dos discursos dos gestores sobre o desenvolvimento do turismo local – códigos, coocorrências e frequências

Código (frequência)	Principais aspectos mencionados	Coocorrências (frequências)
<b>DCT (93)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Influência histórica, social e política no desenvolvimento urbano e turístico.</li> <li>O turismo de saúde impulsionou a formação de bairros (nobres e populares) e de hospedagens.</li> <li>Recente aumento do número de turistas, eventos, empreendimentos, produtos turísticos, turismo de um dia e investimentos no setor.</li> <li>O turismo gerou benefícios econômicos.</li> </ul>	APP (15), IPT (12), INT (8), MPT (7), AIR (6), DRG (5), DGP (2), CPU (2), PPP (2), PSO (1), PES (1)
<b>DRG (33)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificuldades na promoção turística: articulação entre municípios e organização regional estabelecida pelo Estado.</li> <li>Oportunidades regionais para o turismo.</li> <li>Ações conjuntas: obras de infraestrutura (vias comuns), ações ambientais e sociais, consórcios municipais e selo regional de produtos.</li> <li>O papel da cidade para o desenvolvimento da região.</li> </ul>	DCT (5), PES (5), APP (2), ACM (1), IPT (1)
<b>IPT (41)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Benefícios socioeconômicos: emprego e renda, alternativas de lazer, eventos, oportunidades de profissionalização, melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos.</li> <li>Valorização e preservação ambiental.</li> </ul>	DCT (12), INT (5), AIR (5), CPU (2), PES (2), APP (1), DRG (1), DGP (1), PPP (1)
<b>INT (36)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prejuízos socioambientais: criminalidade e tráfico de drogas, mudança nos hábitos da população, inflação, especulação imobiliária, degradação ambiental (lixo, poluição visual e do ar), ocupação desordenada, invasão de áreas verdes e trânsito.</li> </ul>	DCT (8), APP (6), CPU (4), DGP (4), PSO (2), MPT (1)
<b>MPT (8)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transição de turismo de saúde (elitizado) para turismo de massa (ônibus e excursões informais).</li> <li>Mudanças no perfil socioeconômico dos visitantes e segmentos turísticos.</li> </ul>	DCT (7), AIR (1), INT (1)

Fonte: Autoria própria

O Quadro 2 evidencia que os gestores locais reconhecem que as transformações positivas e negativas do desenvolvimento do turismo tiveram influências marcantes no território. A coocorrência mais frequente aponta uma relação direta com a ausência de políticas públicas consistentes, permitindo inferir que o turismo se desenvolveu sem planejamento nem governança.

Os gestores associam o início do desenvolvimento urbano e turístico ao período da tuberculose no Brasil, quando a chegada de pessoas em busca de tratamento estimulou o surgimento de bairros e hospedagens. Com o tempo, hospitais foram convertidos em hotéis, surgiram lojas de chocolates e malharias, e voltou-se gradativamente para o turismo. Visitantes de alto

padrão social construíram casas de veraneio e, em muitos casos, fixaram residência, conferindo à cidade um perfil elitizado. A alcunha de "Suíça brasileira" foi reforçada pelo clima, pela alta concentração de ozônio e pela arquitetura europeia incentivada na construção das casas. Esse processo é corroborado nos estudos de Paulo Filho (2009), de Bertolli Filho (2001), de Hammerl (2011) e de Prince (2017).

A divisão socioespacial da cidade em Zona Turística e Zona Sanitária na década de 1940 foi mencionada por um gestor como um "*apartheid sociocultural*", cujos reflexos ainda marcam o cotidiano local. Abitante (2016) analisa essa segregação ao destacar a estruturação de bairros específicos para residentes fixos e turistas proprietários de residências (residentes flutuantes). O gestor aponta que essa divisão gerou distanciamento social, relações de subserviência e uma identidade jordanense fragilizada, traduzida na ausência de sentimento de pertença em relação ao Bairro do Capivari.

Nesse sentido, Yázigi (2001) argumenta que a identidade de um lugar é socialmente construída e constitui a alma do território. Ele critica a tentativa de imitar traços culturais da Suíça, pois isso oculta desigualdades sociais e promove um vínculo afetivo distorcido com a cidade. Para o autor, a verdadeira alma de Campos do Jordão está nos bairros Abernéssia e Jaguaribe, e não no Capivari.

Também foi mencionada a falta de preocupação ambiental entre 1950 e 1970, período no qual proliferaram loteamentos de mansões e hotéis em Capivari e nos arredores. Paralelamente, vilas populares se expandiram em áreas invadidas, impulsionadas pela chegada de trabalhadores atraídos pelas oportunidades da construção civil e do setor turístico, como indicam Oliveira (1991), Duarte, Barbosa e Bruna (2007) e Rosa Filho e Cortez (2010).

Os discursos apontam que, com a abertura da rodovia SP-123 no final dos anos 1970, ocorreu um *boom* turístico. A partir dos anos 2000, o perfil do turista mudou, com a transição de um turismo elitizado para um de massa.

Essa mudança gerou desafios significativos para a gestão pública, como o aumento do trânsito e a pressão sobre a infraestrutura urbana, resultando em danos ambientais e na diminuição da qualidade do espaço urbano. Duarte, Barbosa e Bruna (2007) confirmam esses dados, ressaltando que a cidade passou a ser tratada como uma mercadoria.

Fica evidente que o turismo esteve intrinsecamente ligado à ocupação e à transformação dos espaços da cidade, impulsionando a urbanização e alterando função, estrutura, forma e estética urbana. Essa dinâmica gerou impactos sociais, ambientais e econômicos, alguns favorecendo o desenvolvimento local, outros nem tanto (impactos negativos).

Os gestores reconhecem que o turismo desempenha um papel central no desenvolvimento econômico local e na melhoria da qualidade de vida, destacando suas contribuições sociais e financeiras. No entanto, também apontam que tais benefícios vieram acompanhados de efeitos negativos diretamente relacionados à ausência de políticas públicas eficazes e ao planejamento territorial deficiente, resultando em diversos problemas ambientais que afetam moradores e turistas. A percepção dos gestores reforça a ideia de que, embora o turismo tenha impulsionado a urbanização e remodelado a cidade, sua condução desarticulada comprometeu a sustentabilidade do território – análise que encontra respaldo nos estudos de Oliveira (1991), de Delgado, Batista e Catelani (2006), de Rosa Filho e Cortez (2010), de Brito e Barbosa (2014) e de Abitante (2016).

Embora alguns entrevistados mencionem a necessidade de conter o crescimento desordenado da cidade e atualizar instrumentos como o Plano Diretor Estratégico e o Zoneamento Econômico-Ecológico, as propostas apresentadas foram pontuais e pouco aprofundadas. Entre elas, destacam-se o estímulo a determinados tipos de negócios em propriedades privadas e a promoção de uma convivência mais equilibrada entre moradores e turistas para a prevenção do “overturismo”. Além disso, foi mencionada a importância

de mudar o paradigma de planejamento e gestão, com maior envolvimento da iniciativa privada e da comunidade local.

Em síntese, a análise da Categoria A evidenciou a ausência de políticas para um turismo planejado e inclusivo, considerando o cidadão como o principal beneficiário deste processo. A Categoria B reúne os oito códigos analíticos que aprofundam as percepções dos gestores quanto ao planejamento urbano e turístico local e estão apresentados no Quadro 3.

**Quadro 3:** Síntese dos conteúdos dos discursos dos gestores sobre o planejamento territorial local, as coocorrências e as frequências dos códigos analíticos.

Código (frequência)	Principais aspectos mencionados	Coocorrências (frequências)
APP (69)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ocupações incentivadas nos anos 1980 geraram uma expansão desordenada (bairros em áreas invadidas e de risco), construções irregulares e déficit habitacional, que hoje exigem a regularização fundiária e de infraestrutura e leis mais restritivas de construção.</li> <li>Políticas sociais e ambientais desarticuladas com o turismo e distantes da realidade local.</li> </ul>	DCT (15), DGP (11), INT (6), AIR (4), PSO (4), CPU (3), DRG (2), INT (1)
DGP (109)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obstáculos: falta de cooperação entre setores (público, privado e sociedade), escassez de recursos, e limitações físicas (topografia acidentada e malha viária) e sociais (vulnerabilidade socioeconômica e baixa participação social).</li> <li>Falhas: desarticulação entre secretarias, gestores despreparados, planos desatualizados ou inadequados e fiscalização deficiente.</li> </ul>	APP (11), AIR (7), CPU (6), INT (4), PSO (4), DCT (2), PES (2), IPT (2), PPP (1)
PES (26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas estaduais e federais apoiam o planejamento local, fortalecem a governança local e os conselhos municipais, exigem critérios de permanência (Estâncias e Mapa do Turismo) e estimulam a regularização (fundiária e de preservação ambiental).</li> <li>Gargalos: divisão territorial desalinhada com a realidade comercial e ausência de diretrizes claras para a execução de programas.</li> </ul>	DRG (5), ACM (2), DGP (2), IPT (2), AIR (1), CPU (1), DCT (1), PSO (1)
AIR (70)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ações realizadas: avanços no ordenamento territorial (mapeamento de áreas de risco e georreferenciamento), saneamento, regularização e elaboração de planos setoriais (mobilidade, turismo e meio ambiente).</li> <li>Investimentos em obras de melhoria urbana, projetos turísticos e habitação para famílias em áreas de risco (CDHU).</li> </ul>	DGP (7), DCT (6), IPT (5), APP (4), CPU (2), PPP (2) MPT (1), PES (1)
PPP (6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parcerias para a gestão de resíduos sólidos.</li> <li>Concessões: investimentos e obras realizadas (Parque do Capivari e Horto Florestal).</li> </ul>	AIR (2), DCT (2), DGP (1), IPT (1)
CPU (37)	<ul style="list-style-type: none"> <li>A população, especialmente a jordanense de baixa renda, não se sente incluída no turismo (não frequenta espaços turísticos e tem relação de subserviência com os visitantes) e depende das decisões do Estado.</li> <li>Faltam união e cooperação entre empresários, gestores e moradores (individualismo).</li> </ul>	DGP (6), INT (4), APP (3), AIR (2), DCT (2), IPT (1), PES (1)
PSO (34)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência de protagonismo comunitário e baixo engajamento popular em conselhos e audiências públicas por desinformação, desconhecimento de direitos e descrença na efetividade da participação.</li> </ul>	ACM (4), DGP (4), APP (3), IPT (2), DCT (1), PES (1)
ACM (26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conselhos são importantes, mas pouco decisórios, e muitas vezes, focam em interesses particulares. Mais ativos: Turismo, Cultura, Educação, Mobilidade urbana, Segurança, Idoso e Mulher.</li> <li>Dificuldades: falta de lideranças comunitárias, voluntariado fragilizado e escassez de recursos humanos, financeiros e de infraestrutura.</li> </ul>	PSO (4), PES (2), DRG (1)

Fonte: Autoria própria

O Quadro 3 apresenta evidências de que os gestores percebem obstáculos e falhas no planejamento territorial local, atribuídos principalmente à atuação da administração pública e à ausência de políticas públicas eficazes. Os dados mostram que, apesar das ações e dos investimentos recentes para mitigar esses gargalos, os desafios persistem. As coocorrências mais frequentes estão relacionadas ao desenvolvimento e ao crescimento do turismo, evidenciando uma forte relação entre essas variáveis.

A análise dos discursos indica que a ausência de políticas públicas entre 1940 e 1980 gerou problemas sociais e ambientais que ainda dificultam a gestão territorial. A falta de fiscalização e de planejamento e a ocupação irregular com anuência do poder público resultaram em um déficit habitacional persistente, com 3.985 famílias vivendo em áreas de risco, monitoradas por órgãos oficiais (Defesa Civil, Instituto Geológico e Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – CEMADEN).

Os gestores destacaram a importância da fiscalização e do congelamento de áreas para evitar novas invasões, enquanto a regularização fundiária avança. Críticas foram feitas à atuação do poder público, que, ao permitir ocupações e fornecer infraestrutura a essas áreas, contribuiu para a oficialização do crescimento irregular.

A regularização fundiária por meio dos programas Cidade Legal (Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais) e Reurb (Programa Nacional de Regularização Fundiária) (São Paulo, 2007; Brasil, 2017) é vista como uma solução para integrar imóveis irregulares à cidade legal e ampliar a arrecadação tributária. No entanto, como observa Maricato (2003), esse processo também tende a oficializar a segregação impulsionada pelo mercado imobiliário. A despeito de o município ser responsável por promover melhorias na infraestrutura para a qualidade de vida da população, muitas vezes elas não são implementadas.

Os gestores públicos mencionaram que, além de investimentos no Capivari, melhorias foram feitas em acessos a bairros periféricos – como pavimentação, iluminação, implantação de praças e quadras esportivas –, viabilizadas, principalmente, por recursos do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR). Contudo, muitos moradores, especialmente os que não atuam no setor turístico, não reconhecem a relação entre essas obras e o turismo.

Segundo os gestores, há um sentimento de inferioridade por parte da população, agravado por baixos salários e pela percepção de que a cidade é voltada aos turistas, não aos moradores. Esse obstáculo (in)visível reforça a exclusão social e faz com que a população de baixa renda evite frequentar espaços turísticos, intensificando o isolamento social.

Além disso, a especulação imobiliária e o custo de vida elevados, impulsionados pelo turismo, intensificam os problemas socioeconômicos da população. O aumento da oferta de imóveis para locação temporária em plataformas digitais intensifica a crise habitacional e a segregação social.

O município enfrenta graves problemas de mobilidade devido à dependência de uma única avenida para entrada e saída, dificultando o trânsito, especialmente de ônibus de turismo. A topografia acidentada e a ocupação irregular dificultam o ordenamento territorial. Um gestor mencionou um estudo sobre vias perimetrais que existe há décadas, mas os altos custos de obras e desapropriações impedem sua implementação.

A falta de políticas públicas de ordenamento por mais de 40 anos continua impactando negativamente a organização urbana. A alta vulnerabilidade social e econômica e a fraca articulação entre governo, setor privado e população agravam esse cenário. A população não ocupa os Conselhos Municipais e não participa de ações decisórias relacionadas ao planejamento urbano e turístico.

As narrativas demonstram certo conformismo diante da situação, sendo a falta de planejamento e políticas públicas eficazes usada como justificativa para a inação. Embora haja dificuldades topográficas e viárias, desafios como a escassez de recursos e a falta de engajamento do setor privado e da comunidade local poderiam ser superados com maior preparo dos gestores e com a continuidade das ações públicas.

Os entrevistados destacam que a gestão pública municipal tem empreendido esforços por meio de parcerias público-privadas e concessões, como as do Parque Estadual de Campos do Jordão (Horto Florestal) e do Parque Capivari, para melhorar a infraestrutura e os serviços para a população e os turistas. Entretanto, surgem novos desafios, como problemas de estacionamento e de segurança pública.

Convém ressaltar que até 2018, Campos do Jordão não dispunha de planos específicos para Turismo, Cultura e Mobilidade Urbana (Campos do Jordão, 2018a; 2018b; 2019), embora avanços tenham ocorrido, ainda que impulsionados por exigências legais federais e estaduais. No entanto, tais planos carecem de integração com a dimensão turística, dificultando a articulação entre os setores e a implementação de políticas públicas que tenham o desenvolvimento do território como finalidade.

Cabe refletir que a ausência de políticas tende a abrir espaço para o capital privado, permitindo que empresários locais influenciem a condução do planejamento urbano para maximizar seus próprios benefícios e evitar a regulação do uso do território – algo que parece se confirmar no contexto local.

A análise da Categoria B revela, assim, os principais entraves relacionados ao planejamento urbano, à organização do turismo, ao desenvolvimento social e à preservação ambiental, evidenciando a necessidade de abordagens mais integradas, participativas e eficazes nas políticas públicas.

## Considerações Finais

A análise dos discursos dos gestores mostrou que Campos do Jordão foi se expandindo, sendo produzida pelo turismo e não para o turismo, pois não houve planejamento, o que desencadeou a ocorrência de diversos problemas socioambientais. As influências da cultura externa e das políticas públicas adotadas no início do desenvolvimento da cidade, fortalecidas pela consolidação do turismo em espaços turistificados, geraram efeitos negativos. Com uma cultura imposta que não reflete o modo de vida da maior parte da população, denota-se que essas políticas não promoveram a inclusão social.

O desenvolvimento do turismo trouxe diversas influências, mas também foi influenciado pelas políticas públicas, pela cultura local e por um modelo de gestão pública marcada por poucas ações de planejamento efetivo. Faltam diretrizes claras que orientem a atividade turística de forma articulada com os esforços voltados ao desenvolvimento local e regional.

Para mitigar os impactos negativos do turismo e garantir a continuidade da atividade turística, é fundamental revisar o modelo de gestão do território, adotando práticas mais sustentáveis para o seu desenvolvimento. Isso exige uma maior articulação entre o planejamento urbano e o turístico. O turismo deve ser tratado de maneira transversal e incorporado como uma política territorial capaz de contribuir para o desenvolvimento social.

Sendo assim, o turismo deve adotar uma perspectiva endógena, centrada nas necessidades da população local, com o monitoramento constante de seus impactos e a revisão sistemática das políticas públicas. O planejamento deve buscar a compatibilização justa dos interesses coletivos, de modo a beneficiar todos os envolvidos, tendo a população como elemento-chave desse processo. A participação comunitária é, portanto, essencial para legitimar o direito a uma cidade mais justa e inclusiva.

## Referências

- ABITANTE, J. C. **Segregação espacial e acessibilidade:** uma contribuição para o desenvolvimento sustentável em Campos do Jordão – SP. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade) - Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2016.
- ARCHER, B.; COOPER, C.; RUHANEN, L. The positive and negative impacts of tourism. In: Theobald, W. F. **Global Tourism.** Routledge, 2012. p. 79-102.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 70. ed. Portugal, Lisboa, 2021.
- BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo.** 14. ed. São Paulo: Senac, 2019.
- BERTOLLI FILHO, C. **História social da tuberculose e do tuberculoso:** 1900-1950 [online]. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001.
- BLEY, D. H. P.; CARVALHO, A. B. G. Ciclos de codificação e o software Atlas ti: uma parceria criativa para análise de dados qualitativos em pesquisas sobre o uso das tecnologias digitais no campo da Educação. **Em Teia - Revista de Educação Matemática e Tecnológica Iberoamericana,** [S. l.], v. 10, n. 1, 2019.
- BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Informações sobre o Cadastro Único,** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/carta-de-servicos/avaliacao-e-gestao-da-informacao-e-cadastro-unico/cadastro-unico>. Acesso em 9 fev. 2022.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico.** São Paulo: Lua Nova, 93:33-60, 2014.
- BRITO, L. A. P. F. de; BARBOSA, A. C. dos S. Incremento do nível de ruído no meio urbano devido às atividades turísticas: estudo de caso na cidade de Campos do Jordão. **Tecnologia,** Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 2, p. 84-89, jul./dez, 2014.
- CAMPOS DO JORDÃO. Prefeitura Municipal. Lei nº 3917 de 17 de julho de 2018. Institui o Plano Diretor de Turismo de Campos do Jordão e dá outras providências. **Diário Oficial,** Campos do Jordão, 2018a.
- CAMPOS DO JORDÃO. Prefeitura Municipal. Lei nº 3945, de 17 de novembro de 2018. Institui o Plano de Mobilidade da Estância de Campos do Jordão e estabelece as diretrizes para sua implementação, acompanhamento, monitoramento de avaliação e revisão. **Diário Oficial,** Campos do Jordão, 2018b.

CAMPOS DO JORDÃO. Prefeitura Municipal. Lei nº 4.017, de 23 de dezembro de 2019. Institui o Plano Municipal de Cultura da Estância Turística de Campos do Jordão e dá outras providências. **Diário Oficial**, Campos do Jordão, 2019.

CORIOLANO, L. N. M. T. Os limites do desenvolvimento e de turismo. **Boletim Goiano de Geografia**. 21 (2): 25-45. jul/dez 2001.

CORIOLANO, L. N. M. T. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

COSTA, C. An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between townand tourism planning. **International Journal of Tourism Research**. v.3, n.6, 425-441, 2001.

DALL'AGNOL, S. Impactos do turismo X comunidade local. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, 7., 2012, Caxias do Sul. **Anais...**, Caxias do Sul: 2012, p 1-15.

DELGADO, I. C. de M. S.; BATISTA, G. T.; CATELANI, C. de S. O avanço da ocupação nas áreas de risco em Campos do Jordão: uma comparação entre 1986 e 2003. In: SIMPOSIO INTERNACIONAL EM PERCEPCIÓN REMOTA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA, 12., 2006, Cartagena de Índias, 2006. **Anais ...**, Cartagena: Septiembre 24 al 29 de 2006.

DIAS. R. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Atlas, 2005.

DUARTE, R.F.; BARBOSA, A.S.; BRUNA, G.C. O turismo e a transformação de cidades: o caso de Campos do Jordão. **Ae Ensaios**, v. 2, n.1, p.1-26, 2007.

FRATUCCI, A.C. Turismo e território: relações e complexidades. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 14, supl.1, p. 87-96, 2014.

FURLAN, S. **Atlas ambiental**: Campos do Jordão, SP, Brasil. São Paulo: Geodinâmica, 2013.

GIL. A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas; 2019.

HAESBAERT, R. **O Mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HAMMERL, P.C. **Campos do Jordão (SP)**: de estância de saúde à estância turística. 2011. 189f. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade) - Universidade Anhembi Morumbi, São Barja, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. 2022. Brasil. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/campos-do-jordao/panorama>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ISSA, Y. S. M. M.; DENCKER, A. F. M. Processos de turistificação: dinâmicas de inclusão e exclusão de comunidades locais. In: SEMINTUR – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, 4., 2006. **Anais...** Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, RS, Brasil, Jul. 2006.

KNAFOU, R. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In: Rodrigues, A. (Org). **Turismo e Geografia:** Referenciais teóricos e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas; 2017.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 48, n. 17, p. 151-167, 2003.

MENECHINI, R.; ZANETTI, V.; GUIMARÃES, A. C. Memórias de uma tragédia urbana em Campos do Jordão/SP: amostra de relações permeadas pela condição de vulnerabilidade social. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.13, n.31, jan./abr., p. 19-35, 2019.

OBSERVATÓRIO DE TURISMO de Campos do Jordão. **Anual 2019.** Campos do Jordão: Observatório de turismo, 2019 [PDF].

OLIVEIRA, J. O. S. de. **A quem interessa a urbanização clandestina?** Estudos sobre Campos do Jordão. 1991. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 1991.

PAULO FILHO, P. **Campos do Jordão:** A jóia da Mantiqueira. São Paulo: Novha América, 2009.

PRINCE, A.E. **O Estado de São Paulo e a luta contra a tuberculose no século XIX e meados do século XX.** Taubaté, SP: Editora e Livraria Cabral Universitária, 2017.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

ROSA FILHO, A.; CORTEZ, A.T.C. A problemática socioambiental da ocupação urbana em áreas de risco de deslizamento da "Suíça Brasileira". **Revista Brasileira de Geografia Física**, ano 3, p. 33-40, 2010.

SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s.v], n.1, maio 1999.

SANTOS, M. **Espaço e método.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

SÃO PAULO. Estado. Decreto nº 52.052, de 13 de agosto de 2007. Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação. **Diário Oficial**, São Paulo, 2007.

SÃO PAULO. Estado. Lei Complementar nº 1261 de 29 de abril de 2015. Estabelece condições e requisitos para a classificação de Estâncias e Município de Interesse Turístico. **Diário Oficial**, São Paulo, 2015.

SCÓTOLO, D.; PANOSO NETTO, A. Contribuições do turismo para o desenvolvimento local. **Revista Cultura e Turismo**, ano 9, n.1, 2015.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo. **Perfil dos municípios paulistas**, 2021.

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas., Brasília: Ipea, 2013. v. 1, cap. 3, p. 90-102.

SILVA JUNIOR., L. A.; LEÃO, M. B. C. O software Atlas.ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no ensino de ciências em teses brasileiras. **Ciênc. Educ.**, v. 24, n. 3, p. 715-728, 2018.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

THEVENIN, J. M. R. O turismo e suas políticas públicas sob a lógica do capital. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p.122-133, abr. 2011.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES *et al.* **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

YÁZIGI, E. **A Alma do lugar**: turismo, planejamento e cotidiano. São Paulo: Contexto, 2001.

## Publisher

Universidade Federal de Goiás. Instituto de Estudos Socioambientais. Programa de Pós-graduação em Geografia. Publicação no Portal de Periódicos UFG.

As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

## Contribuição dos autores

Todos os autores ofereceram substanciais contribuições científicas e intelectuais ao estudo. As tarefas de concepção e design do estudo, preparação e redação do manuscrito, bem como, revisão crítica foram desenvolvidas em grupo. A primeira autora Tatiana Marchetti Panza ficou especialmente responsável pelo desenvolvimento teórico-conceitual e pela aquisição de dados e suas interpretações e análise. O segundo autor Mário Valério Filho e o terceiro autor Rodolfo Moreda Mendes contribuíram com o planejamento dos procedimentos técnicos e metodológicos, bem como como a revisão da estruturação do texto, escrita e das interpretações e análises dos resultados. Declaramos ainda ciência das Diretrizes Gerais do BGG.

**Tatiana Marchetti Panza.** Possui graduação em Turismo e mestrado em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi, especialização em Planejamento e Marketing Turístico pelo SENAC- Campos do Jordão e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade do Vale do Paraíba. É professora do Instituto Federal de São Paulo - Campus Campos do Jordão na área de Turismo e membro do Grupo de Pesquisa Hospitalitas: oportunidades e desafios. Desenvolve pesquisas envolvendo as áreas de políticas públicas para turismo e meio ambiente, planejamento urbano e marketing turístico.

**Mario Valério Filho.** Possui graduação em Engenharia Agronômica pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, mestrado em Sensoriamento Remoto pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e doutorado em Agronomia (Solos e Nutrição de Plantas) pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor titular da Universidade do Vale do Paraíba, membro do corpo editorial e revisor de diversas revistas científicas. Tem experiência na área de Agronomia, com ênfase em Extensão Rural e atua principalmente nos seguintes temas: Parâmetros da Drenagem e do Relevo., Sensoriamento Remoto, Solo.

**Rodolfo Moreda Mendes.** Possui graduação em Engenharia Civil pela FEIS-UNESP - Ilha Solteira, mestrado em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos e doutorado em Engenharia Geotécnica pela Escola Politécnica. Pesquisador Científico do Instituto Geológico do Estado de São Paulo no período de Jan/2005 a Set/2014, nas áreas de Risco Geológico-Geotécnico e Desastres Naturais. Atualmente é Pesquisador Associado do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, na área de Geodinâmica. Tem experiência na área de Engenharia Civil, com ênfase em Geotecnia e Planejamento do Meio Físico, atuando principalmente nos seguintes temas: SIG, planejamento territorial urbano e regional, cartografia temática geotécnica e ambiental, prevenção a desastres naturais, riscos geológicos-geotécnicos, solos não saturados, estudos experimentais de campo e laboratório, estabilidade de encostas e taludes, monitoramento de variáveis climáticas e geotécnicas para implantação de sistemas de alerta a escorregamentos.