DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM SÃO BENTO DO SAPUCAÍ: COMPARAÇÃO ENTRE O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E O PLANO DIRETOR DE TURISMO

Letícia Aparecida de Oliveira Silva[1], Samanta Borges Pereira[2], Klaus Frey[2], Maria Angélica Toniolo[1]

[1]Universidade do Vale do Paraíba/Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Avenida Shishima Hifumi, 2911, Urbanova - 12244-000 - São José dos Campos-SP, Brasil, leticiaoliveirasilva748@gmail.com, tonioloma@gmail.com.

[2]Universidade Federal do ABC/Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas/CECS, Alameda da Universidade, s/n, Anchieta, 09606-045, São Bernardo do Campo-SP, Brasil, kfrey@gmail.com, samantaborges81@gmail.com

Resumo
O planejamento municipal contemporâneo se fundamenta na integração entre o ordenamento territorial e as demandas setoriais. Em municípios turísticos com forte apelo natural, o planejamento territorial e o desenvolvimento turístico devem estar articulados, de modo a conciliar a manutenção da atividade econômica com o bem-estar dos moradores. Diante disso, o objetivo desta pesquisa foi comparar o Plano Diretor Municipal (2016) e o Plano Diretor de Turismo (2020) de São Bento do Sapucaí (SP), com foco no desenvolvimento sustentável. O município de quase 12.000 habitantes fica no interior de São Paulo, localizado na Serra da Mantiqueira, e tem se desenvolvido economicamente em torno do turismo. Mas alguns efeitos deste crescimento já são evidentes, principalmente após a pandemia, como a elevação dos preços dos aluguéis, o aumento na geração de resíduos e a frequente falta de água nos períodos de alta temporada. Os resultados permitiram identificar o nível de alinhamento dos planos diretores à sustentabilidade e podem contribuir para aprimorar a revisão das políticas.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Políticas públicas. Desenvolvimento sustentável.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas.

Introdução

O planejamento municipal contemporâneo se fundamenta na integração entre o ordenamento territorial e as demandas setoriais. Em municípios turísticos com forte apelo natural, o planejamento territorial e o desenvolvimento turístico devem estar articulados, de modo a conciliar a manutenção da atividade econômica com o bem-estar dos moradores. Diante disso, o objetivo desta pesquisa foi comparar o Plano Diretor Municipal (2016) e o Plano Diretor de Turismo (2020) de São Bento do Sapucaí (SP), com foco no desenvolvimento sustentável. O município de quase 12.000 habitantes fica no interior de São Paulo, localizado na Serra da Mantiqueira, e tem se desenvolvido economicamente em torno do turismo. Mas alguns efeitos deste crescimento já são evidentes, principalmente após a pandemia, como a elevação dos preços dos aluguéis, o aumento na geração de resíduos e a frequente falta de água nos períodos de alta temporada. Os resultados permitiram identificar o nível de alinhamento dos planos diretores à sustentabilidade e podem contribuir para aprimorar a revisão das políticas.

Diante disso, o objetivo desta pesquisa foi comparar o Plano Diretor Municipal 2016 (PDM 2016) e o Plano Diretor de Turismo 2020 (PDTur 2020) de São Bento do Sapucaí, com foco nas estratégias de desenvolvimento sustentável. Os documentos foram acessados no sistema de legislação, disponível no site oficial da prefeitura. A comparação analisou os seguintes tópicos: Desafios, Princípios, Instituições, Objetivos e metas, Regulações específicas, Conexões relevantes com outras políticas ou serviços, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O PDM 2016 estabeleceu as bases para o desenvolvimento municipal, abordando questões como uso do solo, infraestrutura e meio ambiente. Já o PDTur 2020 aprofundou as estratégias específicas para o setor turístico, buscando conciliar o crescimento da atividade com a preservação dos recursos naturais e culturais. A principal convergência entre os planos é o reconhecimento da importância do turismo sustentável e da valorização dos atrativos naturais e culturais como base para o

desenvolvimento econômico e social do município. A principal diferença entre eles diz respeito à amplitude/generalização do PDM *versus* a especificidade do PDTur.

Metodologia

Este estudo adota uma abordagem de pesquisa qualitativa e descritiva, com base em pesquisa documental e comparação entre documentos oficiais de São Bento do Sapucaí. A pesquisa comparada permite identificar aproximações, diferenças e relações entre objetos analisados a partir de dimensões comuns (Sposito, 2016, p. 25-60). As fontes foram o Plano Diretor da Estância Climática de São Bento do Sapucaí - instituído pela lei complementar n° 1841/2016 - e o Plano Diretor de Turismo de São Bento do Sapucaí - instituído pela lei complementar nº 2195/2020. Os documentos foram acessados no sistema de legislação disponível no site oficial da prefeitura (Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí, 2025), usando o termo “plano diretor” como palavra-chave no campo “filtrar leis”. A estrutura de tópicos que direcionou a análise comparativa (Tabela 1) foi definida com base na literatura sobre planejamento sustentável do turismo (Tomaselli; Giammanco, 2026), que indicam a importância de avaliar os desafios e princípios que vão além do crescimento econômico.

A literatura enfatiza, ainda, a importância das instituições e das conexões com outras políticas, o que fortalece a capacidade de articulação e implementação das políticas (Tran, 2025; Saoualih et al., 2026). As regulações evidenciam a atenção à legislação nacional, estadual e municipal e fortalecem a noção de conexões com outros níveis de governo. Por fim, a literatura tem mostrado o crescente interesse e esforço em vincular as metas dos ODS aos instrumentos de planejamento, visto que eles oferecem um quadro holístico para a operacionalização da sustentabilidade (Saoualih et al., 2026; Tomaselli; Giammanco, 2026), que pode contribuir com a capacidade de um município ou uma localidade de transformar o discurso da sustentabilidade em ação concreta.

Tabela 1 - Estrutura de comparação entre os planos diretores

	Tópico	**Objetivo do tópico de análise**
1	Desafios	Identificar os desafios que a política tenta superar
2	Princípios	Identificar os princípios que regem a política
3	Instituições	Identificar as instituições envolvidas na elaboração, implementação e execução da política
4	Objetivos e metas	Identificar objetivos e metas definidos para a política
5	Regulações específicas	Identificar a menção à Constituição Federal (CF), Leis Federais (LF), Decretos Federais (DF), Leis estaduais (LE), Leis Municipais (LM), Decretos Estaduais (DE), Decretos Municipais (DM) e Resoluções.
6	Conexões com outras políticas ou serviços	Identificar inter-relações com outras políticas/serviços
7	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Identificar aproximações com os ODS

Fonte: elaboração própria.

Os documentos foram lidos e relidos na integralidade, identificando trechos que se adequavam aos tópicos. Os dados coletados foram organizados em uma tabela estruturada com os tópicos, com uma coluna para o PDM 2016, outra coluna para o PDTur 2020 e uma terceira coluna com a comparação. A organização dos dados lado a lado facilita a verificação das convergências, complementaridades e divergências no que diz respeito à forma como a sustentabilidade foi integrada ou negligenciada no planejamento urbano e turístico do município. Para este trabalho, os tópicos foram apresentados na forma de tabela e a comparação foi apresentada na seção de discussão dos resultados.

Resultados

A Tabela 2 apresenta a análise do Plano Diretor 2016 e do Plano Diretor de Turismo 2020 de São Bento do Sapucaí, apresentando os tópicos de cada plano.

Tabela 2 - Análise do Plano Diretor Municipal (2016) e do Plano Diretor de Turismo (2020) de São Bento do Sapucaí

Tópico	PDM- SBS (2016)	PDTur-SBS (2020)
Desafios	Apresentam um conjunto de desafios ambientais e de sustentabilidade, centrados principalmente na gestão de resíduos, proteção de unidades de conservação, qualidade da água e educação ambiental para apoiar o desenvolvimento do turismo sustentável.	Diversos desafios são mencionados: ausência de uma política territorial específica que defina os parâmetros de ocupação, a necessidade de gestão eficiente e planejamento, melhora na comunicação interna, infraestrutura e serviços, formalização e controle, geração de renda e empregos, conscientização de moradores e visitantes sobre os riscos associados à degradação da natureza.
Princípios	Consolidar políticas ambientais, a proteção ativa do meio ambiente, gestão eficiente de recursos, respeitar os limites ecológicos e sociais fortalecer a gestão pública ambiental, promover a educação ambiental, coibir ações indevidas, respeitar áreas de preservação, priorizar a conservação hídrica, controlar o impacto urbano, manejar propriedades rurais de forma sustentável, monitorar atividades econômicas, incentivar áreas protegidas, preservar espécies nativas, promover o uso sustentável dos recursos e realizar estudos hidrogeológicos e um turismo que seja ambientalmente responsável.	Desenvolvimento turístico sustentável consolidado, com calendário de eventos participativo, atrativos naturais e culturais e divulgação, focado na qualidade, inovação e que valorize e proteja o patrimônio local, ao mesmo tempo em que busca a formalização e transparência do setor.
Instituições	Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA); Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente; Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT); Conselho Municipal de Turismo (COMTUR); Conselho Municipal de Resíduos Sólidos (CMRS); Conselho Estadual de Turismo (CONTURESP); Conselho Consultivo do Monumento Natural Estadual da Pedra do Baú (Conselho do MONA).	Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA); Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente; Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT); Conselho Municipal de Turismo (COMTUR); Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico; Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí; Câmara Municipal de São Bento do Sapucaí; Associação Comercial e Industrial de São Bento do Sapucaí (ACISB); Organização Mundial do Turismo (OMT); Instituto Brasileiro de Turismo.
Objetivos e Metas	Promover o desenvolvimento sustentável, garantindo o direito à cidade, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, à assistência social, ao lazer, ao trabalho e à renda, o acesso aos espaços públicos, equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos, transporte e ao patrimônio ambiental e cultural, gerando um modelo de turismo ambientalmente consciente respeitando o patrimônio natural e promovendo práticas responsáveis entre todas as partes interessadas, com foco na gestão de resíduos,	O plano estabelece diretrizes para o desenvolvimento do turismo no município, visando potencializar sua vocação como destino turístico consolidado. As políticas e diretrizes apresentadas no plano buscam promover o turismo de forma sustentável, valorizar os atrativos naturais e culturais da região, promover e melhorar a experiência do turista. Destaca a importância de ordenar o território para suportar o desenvolvimento do turismo, fornecendo as bases para a elaboração de programas estratégicos, como a formação de mão de obra e a consolidação do setor turístico como atividade econômica.

	conformidade legal das áreas protegidas e educação ambiental.	
Regulações específicas	**Constituição Federal**: Art. 182 (política de desenvolvimento urbano) e art. 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado) **Lei e Decreto Federais** LF 6.766/79 (parcelamento do solo urbano), LF 9.097/1995 (inclui o município de São Bento do Sapucaí na APA), LF 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), 11.771/2008 (Política Nacional de Turismo), LF 12.651/2012 (Código Florestal - normas gerais para a proteção da vegetação nativa), LF 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), DF 4.297/2002 (Zoneamento Ecológico-Econômico), DF 91.304/1985 (APA Federal da Serra da Mantiqueira) **Lei e Decreto Estaduais** Resolução CONAMA nº 237/1997 (Licenciamento ambiental), LE 9.700/1967 (Reconhece São Bento do Sapucaí como uma Estância Climática), LE 9.509/1997 (Política Estadual de Meio Ambiente), LE 13.798/2009 (Política Estadual de Mudanças Climáticas), LE 1.335/2009 (Unificou a Secretaria Municipal do Meio Ambiente com a Secretaria Municipal da Agricultura, Indústria e Comércio), DE 43.285/1985 (APA Sapucaí-Mirim), LC 1.261/ 2015 (Classificação de municípios turísticos do estado de São Paulo) **Lei Municipal** LM 11.198/92 (Conselho Municipal de Turismo), LM 827/1995 (Conselho Municipal do Meio Ambiente), LM 1.592/2013 (Extração de areia e cascalho)	**Lei e Decreto Federais** LF 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), DF 4.297/2002 (Política Nacional de Meio Ambiente), LF 11.771/2008 (Política Nacional de Turismo) **Lei e Decreto Estaduais** LE 9.509/1997 (Política Estadual de Meio Ambiente), LE 13.798/2009 (Política Estadual de Mudanças Climáticas), LE 1.261/2015 (Sistema e Programa Estadual de Turismo), DE 55.497/2010 (Política Estadual de Mudanças Climáticas) **Lei Municipal** LM 1.841/2016 (Plano Diretor de São Bento do Sapucaí. Art. 23: Diretrizes da Política de Desenvolvimento Sustentável voltada ao Turismo; Art. 276: Servidões de Passagem para fins Turísticos; Art. 302 e 303: Atividades de Lazer e Turismo)
Conexões relevantes com outras políticas ou serviços	Política Ambiental; Política de Saneamento Ambiental; Política de Recursos Hídricos; Política de Desenvolvimento Sustentável; Política de Desenvolvimento Rural; Política de Mobilidade Urbana; Legislação de Proteção de Unidades de Conservação; Política de Resíduos Sólidos; Política de Educação Ambiental; Políticas de Desenvolvimento Rural e Agrícola.	Política de Desenvolvimento Sustentável; Política de Cultura e Preservação do Patrimônio; Política de Mobilidade Urbana e Integração do Território; Política Ambiental; Política de Saneamento Ambiental; Política de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano; Política de Educação e Capacitação Profissional; Política de Segurança Pública; Política de Fomento Econômico e Geração de Renda; Plano de Eventos; Plano de Comunicação e

		Marketing.
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	Não menciona	ODS 8: Trabalho Decente e Crescimento Econômico ODS 12: Consumo e Produção Responsáveis ODS 13: Ação Contra a Mudança Global do Clima ODS 15: Vida Terrestre ODS 17: Parcerias e Meios de Implementação

Fonte: Elaborado pelos autores (2026) a partir de dados do PDM (2016) e PDTur (2020).

Discussão

Quanto aos desafios, o PDM destaca gestão de resíduos, proteção de unidades de conservação, qualidade da água e educação ambiental, todos relacionados à sustentabilidade. O PDTur também aborda desafios de gestão, infraestrutura e serviços, além de geração de emprego e renda e conscientização de moradores e visitantes sobre os riscos da degradação da natureza. Há, portanto, aproximação entre os planos, especialmente entre a educação ambiental prevista no PDM e a conscientização indicada no PDTur.

Quanto aos princípios, o PDM apresenta diretrizes relacionadas à gestão dos recursos, aos limites ecológicos, à educação ambiental, à conservação hídrica e ao manejo sustentável de propriedades rurais. O PDTur enfatiza o calendário de eventos, os atrativos naturais e culturais e a valorização e proteção do patrimônio local. Assim, os dois planos incorporam a sustentabilidade, mas sob enfoques distintos: o PDM prioriza diretrizes ambientais e territoriais, enquanto o PDTur as relaciona à organização e valorização da atividade turística.

Quanto às instituições, ambos citam o COMDEMA e o CMDT como conselhos envolvidos no planejamento. O PDM menciona ainda o CMRS, relacionado aos resíduos sólidos, enquanto o PDTur reúne instituições diretamente vinculadas ao turismo, como a Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico, o COMTUR e a ACISB. Considerando a relação entre turismo, resíduos e saneamento, a articulação entre essas instituições poderia ser mais evidente nos dois planos.

Quanto aos objetivos e metas, o PDM estabelece diretrizes relacionadas ao desenvolvimento urbano, social e ambiental, incluindo direito à cidade, saneamento, patrimônio e turismo sustentável. O PDTur concentra-se no desenvolvimento da atividade turística, na valorização dos atrativos naturais e culturais, na experiência do turista e na consolidação do setor como atividade econômica. A comparação mostra que o PDM estabelece diretrizes territoriais mais amplas, enquanto o PDTur detalha ações voltadas ao turismo.

Quanto às regulações, ambos os planos recorrem a normas federais, estaduais e municipais. O PDM reúne dispositivos relacionados ao desenvolvimento urbano, meio ambiente e turismo, enquanto o PDTur concentra as referências normativas nas políticas ambientais, mudanças climáticas e turismo. Os dois documentos mencionam a Política Nacional de Meio Ambiente, a Política Nacional de Turismo, a Política Estadual de Meio Ambiente e a Política Estadual de Mudanças Climáticas, embora o PDTur apresente essas referências articuladas ao planejamento turístico.

Quanto às conexões com outras políticas, os dois planos se relacionam com a política ambiental, o saneamento básico e o desenvolvimento rural e agrícola. O PDTur acrescenta conexões com cultura, educação, capacitação profissional, mobilidade, segurança e geração de renda, reforçando a relação entre turismo e outras políticas públicas. Em relação aos ODS, o PDM não os menciona, enquanto o PDTur identifica os ODS 8, 12, 13, 15 e 17 como referências para o planejamento turístico.

Conclusão

Este estudo comparativo permitiu concluir que São Bento do Sapucaí atravessa um estágio de evolução do planejamento sustentável, porém com algumas fragilidades e divergências entre as políticas. O PDM 2016 tem como principal fundamento o planejamento urbano tradicional, focando em objetivos amplos sobre o direito à cidade. O PDTur 2020 apresenta-se como um instrumento técnico, incorporando os ODS e metas, mas se estrutura mais como um plano de ação. Temas cruciais

de sustentabilidade e planejamento são tratados de forma muito geral no PDM. Essa generalidade dificulta a efetividade da sustentabilidade e a identificação de possibilidades de integração entre PDM e PDTur.

Possivelmente, para assegurar que São Bento do Sapucaí consolide sua trajetória como destino sustentável, a conclusão aponta para algumas possibilidades de atuação:

- Atualização normativa: revisar o PDM para integrar os ODS (especialmente 8, 11, 12 e 15);
- Sincronia de objetivos: converter os objetivos genéricos do PDM em metas mensuráveis de sustentabilidade ambiental, alinhadas às necessidades específicas da infraestrutura turística;
- Democratização do discurso: traduzir os planos para uma linguagem mais clara e direta, transformando o planejamento urbano em um instrumento de educação ambiental e engajamento comunitário.

Espera-se que os resultados contribuam para melhorar a compreensão sobre a importância da integração entre o PDM e PDTur e como a sua ausência pode prejudicar o planejamento territorial e a eficácia das políticas públicas.

Referências

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Desenvolvimento do turismo sustentável: guia para locais de administração**. Madri: OMT, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BENTO DO SAPUCAÍ. Legislação. Leis. Disponível em: https://saobentodosapucai.sp.gov.br/legislacao/. Acesso em: 10 ago. 2026.

SAOUALIH, A.; SAFAA, L.; PERKUMIENĖ, D.; ŠKĖMA, M.; FILHO, W. L. Assessing UN SDGs Operationalization in Sustainable Tourism Development: A Multi-Tiered Semantic Taxonomy Approach. **Sustainable Development**, v. 34, 1–42, 2026. Disponível em: https://doi.org/10.1002/sd.71165. Acesso em: 10 ago. 2026.

SPOSITO, M. E. Beltrão. Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F.; CASARES, M. D.; SILVA, M. N.; CZYTAJLO, N. P.; VOLOCHKO, D. (org.). **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina**. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016. p. 25-60.

TOMASELLI; V., GIAMMANCO, M. D. Agenda 2030 SDGs: an indicator-based toolkit to measure sustainability in tourism. **Qual Quant**, v. 60, 13167-13204, 2026. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11135-025-02447-6. Acesso em: 11 ago. 2026.

TRAN, T. Co-creation for sustainable tourism: a conceptual framework and pathways to the United Nations Sustainable Development Goals. **Sustainable Development**, v. 34, n. 3, p. 3845-3864, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1002/sd.70565. Acesso em: 11 ago. 2026.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Brasil. Processos no 2023/10192-6, 2024/3395-8, 2024/07979-7.