

Lenimar Gonçalves Rios

Turismo de segunda residência: impasses para o desenvolvimento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável – o caso de Bertioga, SP

Ī	enimar	Gonca	lves	Rios
_	-cillilai	Outloa	いてつ	1/10/2

Turismo de segunda residência: impasses para desenvolvimento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável – o caso de Bertioga, SP

Dissertação apresentada como parte da exigência para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos – Unisantos.

Orientador – Prof. Dr. José Marques Carriço

Rios, Lenimar Gonçalves

R586t

Turismo de segunda residência: impasses para o desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável - o caso de Bertioga, SP / Lenimar Gonçalves Rios ; orientador José Marques Carriço. - 2019.

225 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental, 2019 Inclui bibliografia

1. Direito ambiental. 2. Turismo. 3. Urbanização. 4. Legislação. I.Carriço, José Marques. II. Título.

CDU 1997 -- 34(043.3)

Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

Lenimar Gonçalves Rios

Turismo de segunda residência: impasses para o desenvolvimento socialmente
inclusivo e ambientalmente sustentável – o caso de Bertioga, SP
BANCA EXAMINADORA
PROF.DR. ALCINDO FERNANDES GONÇALVES - UNISANTOS
PROF.DR. JOSÉ MARQUES CARRIÇO – UNISANTOS
PROF.DR. 303E MARQUES CARRIÇO – UNISANTOS
PROFA. DRA. MÕNICA ANTONIA VIANA – UNISANTOS
PROFA. DRA. MÕNICA ANTONIA VIANA – UNISANTOS

In memoriam Dedico este trabalho à memória de Juracy da Silveira e Silva, meu amado marido, que sempre deu tudo de si por um mundo melhor. Jurinha, você estará presente por toda minha vida.

Agradeço a toda minha família e de forma especial a meus pais, Ruth e Manoel, com os quais aprendi que todo esforço só tem sentido se direcionado para o bem coletivo e a superação de desigualdades. Ao meu avô Manequinho agradeço por me ensinar a ver a cidade em construção e o valor da escola e do trabalho na formação cidadã. Um beijo carinhoso para a minha família Casa Rosa. Sou muito grata ao meu orientador, Prof. Dr. José Marques Carriço pelas preciosas observações e indicações ao longo do processo de elaboração deste trabalho, sempre prestadas de forma atenta e ágil. Meu muito obrigada à profa. Mônica Viana, parceira de trabalho, pela colaboração e compreensão num período bastante delicado de minha vida. Agradeço a Arq. e Urb. Gabriela Ribeiro Brazão pela paciência e dedicação ao trabalho de editoração final da dissertação. Abraço a todos com carinho.

RESUMO

Tendo como tema o processo de urbanização e a legislação urbanística, a pesquisa estudará os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista com foco nos municípios não centrais. Tomando Bertioga para estudo de caso, procurar-se-á desvendar o processo de urbanização assim como a função da legislação ambiental e urbanística que historicamente orientou esse processo. A principal característica dos municípios não centrais da RMBS, onde Bertioga pontifica como local de veraneio de população de alto poder aquisitivo, tem sido o desenvolvimento moldado exclusivamente a partir do turismo de massa com base na segunda residência, fator que cria vulnerabilidades estruturais decorrentes do fato dessa modalidade turística produzir baixo efeito multiplicador sobre as economias e baixos rendimentos familiares, situações que são agravadas com a reduzida oferta de trabalho fora dos períodos de temporada. As segundas residências são fator de valorização do solo das áreas próximas às praias, que permanecem ociosas a maior parte do ano, e de afastamento da população residente, levando os segmentos mais pobres a ocupar irregularmente terrenos de terceiros ou áreas de risco e/ou preservação permanente, produzindo degradação ambiental. Desde a Constituição Federal de 1988 uma sucessão de leis ambientais de âmbito federal e estadual vem reduzindo os espacos passíveis de ocupação nos municípios litorâneos o que acaba valorizando ainda mais as áreas remanescentes, agravando a irregularidade e precarização da ocupação. Junto com esse aparato legal de proteção todos os municípios possuem planos diretores e dispositivos de ordenamento do uso e ocupação do solo os quais não conseguem dar respostas para ocupação sustentada do território. Com o estudo de Bertioga, cujo turismo está fortemente baseado no discurso da preservação dos recursos naturais e na qualidade ambiental, procura-se conhecer como se dá o descompasso entre a legislação ambiental e urbanística e sua aplicação para o desenvolvimento sustentado do território, assim como conjeturar sobre as possibilidades de reversão desse quadro.

Palavras chave: turismo, segunda residência, urbanização, legislação urbanística.

ABSTRACT

With the theme of the urbanization process and the urban legislation, the research will study the municipalities of the metropolitan region of Baixada Santista with a focus on non-central municipalities. Taking Bertioga for case study, it will be sought to unravel the urbanization process as well as the function of environmental and urbanistic legislation that has historically guided this process. The main characteristic of the noncentral municipalities of the RMBS, where Bertioga pointed out as a summer site of high-income population, has been the development molded exclusively from mass tourism based on the second residence, Factor that creates structural vulnerabilities arising from the fact that this touristic modality produces low multiplier effect on the economies and low family incomes, situations that are aggravated with the reduced supply of work outside the periods of the season. The second residences are a factor of valuing the soil of the areas near the beaches, which remain idle for most of the year, and leave the resident population, leading the poorest segments to occupy Irregularly Third-party land or areas of risk and/or permanent preservation, producing environmental degradation. Since the Federal Constitution of 1988 1 Succession of environmental laws of federal and state scope has reduced the spaces that are liable to occupation in coastal municipalities, which ultimately valuing the remaining areas, Aggravating the Irregularity and precarization of occupation. Together with this legal protection apparatus, all municipalities have master plans and land use and occupation planning devices which fail to provide answers for sustained occupation of the territory. With the study of Bertioga, whose tourism is strongly based on the discourse of the preservation of natural resources and environmental quality, it seeks to know how the mismatch between environmental and urbanistic legislation and its application for the development Of the Territory, as well as to consider the possibility of Reversal of this framework.

Keywords: tourism, second residence, urbanization, urbanistic legislation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento - total o	de
domicílios de uso ocasional, 20105	52
Figura 2.Padrão de ocupação - segunda residência - interior5	53
Figura 3. Padrão de ocupação – segunda residência – litoral5	54
Figura 4. Zona Costeira do Brasil6	57
Figura 5. Zona Costeira do Estado de São Paulo6	8
Figura 6.Região Metropolitana da Baixada Santista6	39
Figura 7. Taxa de urbanização dos municípios da Baixada Santista (2010)7	'0
Figura 8. RMBS - acessos rodoviários com o planalto7	′1
Figura 9. Taxa geométrica de crescimento populacional anual da Baixada Santis	ta
entre 1991 e 20007	′3
Figura 10. Taxa geométrica de crescimento populacional anual da Baixada Santis	ta
entre 2000 e 20107	′3
Figura 11. Capitania de São Vicente – Vilas e Povoados - século XVI7	'5
Figura 12. Porto de Santos (trapiches) e navios à vela em 1882. Foto: Militão Augus	to
de Azevedo7	7
Figura 13. Porto de Santos por volta de 1900 com navios à vapor atracado7	'8
Figura 14. Santos – ocupação em 1903	32
Figura 15. Vila Balneária - 1923	34
Figura 16. Vista da varanda do Grande Hotel. À esquerda a estação do 'tranway' e	m
1905	35
Figura 17. Praia Pitangueiras 1915	35
Figura 18. Praia do José Menino por volta de 1920. Casarões e hotéis	36
Figura 19. Hotéis - Praia do Gonzaga - década de 1930	37
Figura 20. Parque Balneário em 1928 - Cartaz com a palavra KURSAAL (Cassino e	m
alemão) em tamanho para ser visto de alto mar	38
Figura 21. Guarujá - residência adaptada para pensão por volta de 1965	39
Figura 22. Vista da orla de Santos e São Vicente – década de 1940) 4
Figura 23. São Vicente – década de 1940 – Gonzaguinha) 5
Figura 24. Orla de Santos e São Vicente em 1956 - em primeiro plano o hot	el
Atlântico	26

Figura 25. Orla das praias de Santos e São Vicente – década de 1960 – mesmo ângulo	
da figura 2497	
Figura 26. Orla de Santos e São Vicente anos 197097	
Figura 27. Praia das Pitangueiras – Guarujá – década de 195098	
Figura 28. praia das Pitangueiras – década de 1950 (presumível)99	
Figura 29. Pitangueiras – Guarujá - década de 197099	
Figura 30. Praia das Pitangueiras – Guarujá - 2016100	
Figura 31. Cidade Ocian – peça publicitária de venda dos imóveis105	
Figura 32. Cidade Ocian – peça publicitária106	
Figura 33. Praia Grande – Ocian107	
Figura 34. Praia Grande – Boqueirão na década de 1950108	
Figura 35. Praia Grande em 2017109	
Figura 36. Mongaguá 1970110	
Figura 37. Mongaguá 2017– 57 anos111	
Figura 38. Peruíbe112	
Figura 39. Proporção entre tipos de domicílios - 2010115	
Figura 40. População residente em domicilio permanente – municípios centrais117	
Figura 41. População residente em domicilio permanente - litoral norte (Bertioga) 117	
Figura 42. População residente em domicílio permanente – Praia Grande118	
Figura 43. População residente em domicilio permanente – litoral sul118	
Figura 44. RMBS - Cobertura da rede de abastecimento de água121	
Figura 45. RMBS - Cobertura da rede de coleta e tratamento de esgotos122	
Figura 46. RMBS – Rendimentos nominais médios dos responsáveis por domicílios	
segundo setores censitários, 2010130	
Figura 47. Distribuição dos assentamentos irregulares e precários131	
Figura 48. Bertioga - Divisas municipais138	
Figura 49. Bertioga na RMBS139	
Figura 50. Bertioga – relevo140	
Figura 51. Mapa Florestal de Bertioga143	
Figura 52. Bertioga - Zoneamento Ecológico Econômico147	
Figura 53. Bertioga – Unidades de Conservação149	

Figura 54. Grupos indígenas predominantes no litoral brasileiro à época do
descobrimento
Figura 55. Bertioga – Uso e Ocupação 1962
Figura 56. Bertioga – Planejamento Físico de Bertioga – Lei 3.532/1968157
Figura 57. Bertioga – Uso e Ocupação do Solo 1977160
Figura 58. Uso do solo – Bertioga163
Figura 59. Uso do solo – Bertioga164
Figura 60. Uso do solo - Bertioga164
Figura 61. Uso e ocupação do solo 1986165
Figura 62. Riviera de São Lourenço – Plano urbanístico
Figura 63. Riviera de São Lourenço - Diretrizes do Plano Urbanístico167
Figura 64. Loteamento Costa do Sol
Figura 65. Praias de Enseada, São Lourenço, Itaguaré, Guaratuba e Boraceia -
década 1970-1980171
Figura 66. Zoneamento - Enseada/São Lourenço
Figura 67. Zoneamento – São Lourenço/Boraceia179
Figura 68. Bertioga - Polígono de áreas urbanas
Figura 69. Bertioga - Polígono das áreas protegidas
Figura 70. Bertioga - Domicílios coletivos - 2010
Figura 71. Bertioga - Distribuição percentual dos domicílios permanentes de uso
ocasional por setor censitário -2010197
Figura 72. Bertioga - Distribuição percentual dos domicílios permanentes ocupados
segundo setores censitários – 2010198
Figura 73. Bertioga - Densidade Demográfica
Figura 74. Bertioga - Distribuição dos rendimentos nominais médios segundo setores
censitários 2010
Figura 75. Bertioga - Distribuição percentual de responsáveis por domicílios sem
rendimento segundo setores censitários - 2010201
Figura 76. Bertioga - Assentamentos precários e irregulares – Enseada205
Figura 77. Bertioga - Assentamentos precários e irregulares - São Lourenço e
Boraceia
Figura 78. Assentamentos precários – Guaratura - 2015206

QUADROS

Quadro 1.Padrão de concentração dos domicílios de uso ocasional55
TABELAS
Tabela 1. Proporção da população dos municípios litorâneos em relação às regiões68
Tabela 2. Movimento de passageiros da São Paulo Railway – 1867/191882
Tabela 3. Tráfego de automóveis e ônibus pela via Anchieta em fins de semana - 1950-1970
Tabela 4. Fluxo de Santos no fluxo total da Baixada (em %)104
Tabela 5. Tabela comparativa entre a população fixa e flutuante (1995, 1996 e 2000) – Baixada Santista
Tabela 6. RMBS - Domicílios de uso permanente e uso ocasional - 2010114
Tabela 7. Gasto médio diário segundo tipo de alojamento (em euros, ano de 2012).
Tabela 8. Distribuição dos turistas por tipo de hospedagem124
Tabela 9. Meio de transporte utilizado para deslocamento125
Tabela 10. Gastos com alimentação (no período de permanência – fim de semana)
Tabela 12. RMBS - Estimativas de domicílios em assentamentos precários - 2010202
Tabela 13. RMBS - Estimativas de população residindo em assentamentos precários em áreas urbanas – 2010
GRÁFICOS
Gráfico 1. Valor do rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais com rendimentos — municípios polo e municípios com maior participação relativa de segundas residências em regiões metropolitanas, 2010

Gráfico 3. Gastos com hospedagem (período de fim de semana)	124
Gráfico 4. Participação dos municípios na geração total de empregos da RMB	S em
2011	127
Gráfico 5. Bertioga - População com menos de 15 anos – 1980/2017	188
Gráfico 6. Bertioga - População com 60 anos e mais 1980/2017	189
Gráfico 7. Bertioga - Rendimento nominal mensal – pessoas acima de 10 anos.	191
Gráfico 8. RMBS - Rendimento nominal mensal – pessoas acima de 10 anos	192
Gráfico 9. Bertioga - População ocupada - 2014/2016	193
Gráfico 10. Taxa de informalidade (em %) no mercado de trabalho, 2010	194
Gráfico 11. Taxa de desocupação (Proxy)	194

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEM - Agência Metropolitana da Baixada Santista

APA - Área de Proteção Ambiental

ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico

CEM/CEBRAP - Centro de Estudos da Metrópole

CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico e Turístico

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBESPE - Instituto Brasileiro de Estudos Sociais, Política e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano

LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo

OIT- Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

PDDS - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado

PDITS - Plano Diretor Integrado de Turismo Sustentável

PEGC - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro

PERB - Parque Estadual da Restinga de Bertioga

PESM - Parque Estadual da Serra do Mar

PIB - Produto Interno Bruto

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMB - Prefeitura Municipal de Bertioga

PMDE - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico

PMPG - Prefeitura Municipal de Praia Grande

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RMBS - Região Metropolitana da Baixada Santista

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SESC - Serviço Social do Comércio

SMA - Secretaria do Meio Ambiente

TGCA - Taxa Geométrica de Crescimento Anual

UC - Unidade de Conservação

URBATEC- Soluções para Destinos Sustentáveis

ZEIS - Zoinas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

I١	ITRODUÇÃO:	33
1.	CIDADE, TURISMO DE 2ª RESIDÊNCIA E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	40
	1.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE URBANIZAÇÃO NO MODO DE PRODUÇÃ CAPITALISTA	
	1.2 CIDADES BRASILEIRAS E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL	44
	1.3 AS CIDADES TURÍSTICAS DE SEGUNDA RESIDÊNCIA	48
	1.4 A FUNÇÃO DO APARATO JURÍDICO POLÍTICO NO MODO DE PRODUÇÃ CAPITALISTA	
	1.5 A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A ORGANIZAÇÃO DO URBANO NO BRASIL 6	60
2.	EVOLUÇÃO DO TURISMO DE SERGUNDA RESIDÊNCIA NA RMBS	66
	2.1 BAIXADA SANTISTA – ASPECTOS GERAIS	66
	2.2 A FORMAÇÃO DA REGIÃO	74
	2.2.1 O primeiro ciclo de desenvolvimento da Baixada Santista – café e turismo	76
	- O turismo da era do café	30
	2.3 O SEGUNDO CICLO DE DESENVOLVIMENTO - INDÚSTRIA E TURISMO E MASSAS	
	2.4 O TURISMO DE MASSAS NOS MUNICÍPIOS CENTRAIS	92
	- Turismo de massa e a urbanização dos municípios não centrais10	Э1
	2.5 OS IMPACTOS DA MODALIDADE SEGUNDA RESIDÊNCIA NOS MUNICÍPIOS E RMBS113	λ
	2.6 O ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO E A CONFIGURAÇÃO DAS ÁREA TURÍSTICAS NOS MUNICÍPIOS DA RMBS – IMPACTOS SOCIOESPACIAIS	
	2.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS13	34
3.	BERTIOGA1	38
	3.1 CARACTERÍSTICAS FÍSICAS E AMBIENTAIS13	38
	3.2. EVOLUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS AMBIENTAIS DE ÂMBITO FEDERAL ESTADUAL	

R	EFERÊNCIAS	213
С	ONSIDERAÇÕES FINAIS	207
	- Desigualdade e exclusão sócio territorial	201
	- Domicílios e população – Distribuição socioespacial	195
	- População, renda, trabalho	187
	3.3.5. Efeitos do processo de urbanização na distribuição socioespacial da população.	186
	Zonas Especiais de Interesse Social/ZEIS – LC 004/2001	.182
	- Código Ambiental – Lei 294/2001	180
	- Lei de Uso e Ocupação do Solo/LUOS – Lei 317/1998	174
	- Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado/PDDS - Lei 315/1998	170
	3.3.4 Uso e ocupação do solo e a legislação a partir dos anos 1990	168
	3.3.3 Uso, ocupação do solo e legislação urbanística em 1986	160
	3.3.2 Uso, ocupação do solo e legislação urbanística em 1977	155
	3.3. EVOLUÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	150

INTRODUÇÃO

Este trabalho procura contribuir com o debate dos problemas gerados pela urbanização baseada no turismo de veraneio, especificamente a modalidade segunda residência¹, tendo em vista que essa tipologia de uso e ocupação do solo contribui de forma específica para impactos importantes sobre o meio ambiente.

A maior parte dos estudos relacionados com o tema estão voltados para a relação do meio físico com as necessidades de consumo dos visitantes e buscam analisar os pontos de equilíbrio entre homem e natureza nas situações em que esta é objeto de consumo. (SANTOS et al, 2010, PAIVA E VARGAS, (s/d). Há também um rol de trabalhos que focalizam os modelos de urbanização gerados pela atividade turística e destinam-se a estudar o fenômeno da segunda residência e seu papel na constituição do modelo de uso e ocupação do território dos municípios. (ESPINDOLA, (s/d)

Com a presente pesquisa pretende-se abordar o tema com ênfase na esfera do direito urbanístico-ambiental. Para isso, será estudado o desenvolvimento da segunda residência como modalidade de uso e ocupação do solo dos municípios litorâneos que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS e, de modo específico, serão analisados os efeitos socioespaciais e ambientais provocados por essa tipologia no município de Bertioga assim como a função da legislação ambiental e urbanística na configuração do urbano.

A escolha de Bertioga para estudo de caso deve-se ao fato de sua base econômica apoiar-se exclusivamente no turismo de segunda residência o que lhe impõe grande vulnerabilidade na esfera econômica, social e ambiental. Ao mesmo tempo, seu desenvolvimento tem sido pautado desde final da década de 1960 por legislação urbanística, resultando em desenho diferenciado de seu território, onde se percebe a preocupação com a qualidade ambiental e paisagística, o que não parece

¹ O IBGE classifica a segunda residência ou residência turística como "domicílios particulares de uso ocasional". São considerados ocasionais os domicílios usados para descanso de fins de semana, de férias ou outro fim, mesmo que na data da pesquisa não estivessem vazios e seus ocupantes estivessem presentes.

suficiente para conter os impactos negativos da segunda residência como modalidade predominante de alojamento.

Para tanto o trabalho terá como ponto de partida duas hipóteses: a primeira, de que o veranismo de segunda residência favorece a precariedade urbanística e habitacional o que leva à degradação do meio ambiente. A segunda hipótese diz respeito à função que historicamente a legislação urbanística tem desempenhado na legitimação desse quadro.

Com relação à primeira hipótese, de que a modalidade promove precarização e segregação social e espacial com consequente degradação ambiental, parte-se da premissa de que o turismo de veraneio com base na segunda residência é um fenômeno estritamente ligado ao mercado imobiliário e não ao mercado de empreendimentos turísticos. Ao promover a urbanização da orla oceânica dos municípios atende os interesses do mercado imobiliário residencial e é responsável por impactos negativos sobre a economia, questão que será abordada no Capítulo 1 e retomada no Capítulo 3 quando será analisado o município de Bertioga. Isso ocorre devido aos baixos gastos dessa categoria de turistas, fator que aliado à sazonalidade da ocupação do município impede a criação de cadeias produtivas capazes de sustentar empregos de forma consistente. Os rendimentos das famílias, por sua vez, não conseguem fazer frente à valorização do solo urbanizado provocada pelas segundas residências.

Os impactos negativos atingem de maneiras diferentes os municípios da RMBS.

Os localizados na área central, constituída pelos municípios de Santos (polo metropolitano) São Vicente e Guarujá, apresentam efeitos da ociosidade decorrente do veraneio bastante minimizados pelo fato de suas orlas de praia também serem ocupadas (e de maneira predominante) por população permanente e suas economias estarem baseadas em atividades diversificadas (porto, comércio e serviços).

O mesmo não acontece com os municípios que estão fora do polo metropolitano (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, e Peruíbe ao sul e Bertioga ao norte). Estes passaram por profundas transformações nos últimos 50 anos, transitando de economias rurais (que lhes sustentava até a década de 1960) para economias estritamente baseadas na indústria da construção civil ligada à produção de residências para turistas, principalmente, e na prestação de serviços relacionados ao turismo.

A dependência do turismo fica evidente na distribuição dos domicílios de uso ocasional. Quatro dos cinco municípios periféricos (Bertioga à frente e também Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém) apresentam mais de 50% de suas residências destinadas ao uso ocasional. (IBGE, 2010) indicando elevando grau de esvaziamento da cidade fora dos períodos de temporadas e feriados prolongados.

O peso das residências de veraneio se faz sentir também nas políticas públicas, as quais sob o argumento de incentivar o turismo priorizam investimentos nas áreas de segundas residências, justamente as que ficam ociosas a maior parte do ano. Historicamente essa tem sido a prática em relação ao provimento de infraestrutura de saneamento básico, de transporte, de energia, bem como de serviços públicos relativos à manutenção urbana.

Essa política de investimentos ao privilegiar os espaços de domínio da atividade turística reforça a valorização do solo ao longo da orla, obrigando que a população de menor renda, justamente a que reside permanentemente, se desloque cada vez mais para o interior do território e impele os mais pobres para áreas que estão fora da pauta de interesses do mercado imobiliário. Tratam-se de áreas inadequadas para construção devido a riscos de inundação, restrições geológicas ou por serem áreas de preservação permanente. Cria — se, portanto, um paradoxo pois o desenvolvimento urbano desses municípios se dá num processo que compromete negativamente os recursos naturais e paisagísticos, principais fatores de valorização e atratividade turística.

A segunda hipótese diz respeito à função que a legislação ambiental e urbanística cumpre na configuração desse modelo desigual e predatório de cidade. Parte-se da hipótese de que ao regular e fomentar a produção imobiliária baseada na segunda residência, a legislação urbanística e ambiental pauta o desenvolvimento urbano por princípios especulativos e não só legitima a criação de espaços urbanos ocupados legalmente como também os ocupados à revelia das leis.

Nestas circunstâncias, a legislação urbanística constitui fator cujo entendimento é imprescindível para deslindar os processos de transformação urbana, principalmente no contexto do desenvolvimento urbano de Bertioga que desde 1968 ocorre orientado por diretrizes e parâmetros estabelecidos por planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e código ambiental.

Assim, compreender o papel da legislação urbanística tem singular importância porque é ela que legitima o ordenamento físico do território, no interesse de alguns setores (no caso, os promotores imobiliários e os proprietários de imóveis de temporada) em detrimento de outros, não por acaso, a população residente.

Ao analisar as especificidades do modelo de urbanização fundado no veraneio e na segunda residência e seus impactos socioespaciais e ambientais na área de estudo, pretende-se mostrar como historicamente a legislação urbanística ao orientar esse processo reforçou, através de suas diretrizes e regras de apropriação do território, a valorização imobiliária da faixa contígua à praia, induzindo à ocupação predatória que compromete a integridade de recursos naturais necessários ao equilíbrio ambiental.

Diante desse quadro e reconhecendo a excelente contribuição de inúmeras reflexões de geógrafos e urbanistas, a pesquisa se propõe ir além da abordagem crítica do fenômeno da urbanização desses municípios e, sem a pretensão de esgotar o assunto, realizar também uma reflexão crítica do direito urbanístico, analisando as características das leis que ao final regem a evolução urbana das cidades.

Para atingir seus objetivos, o estudo terá dois recortes.

Um recorte espacial, que considerará como objeto a Baixada Santista visando contextualizar a evolução do turismo regional na modalidade segunda residência, Investigando sua importância na configuração do uso e ocupação do solo das faixas de orla nos municípios centrais - Santos, São Vicente Guarujá e nos municípios não centrais (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe e Bertioga).

Ainda dentro do recorte espacial será estudado o município de Bertioga para verificar as especificidades da urbanização turística baseada na segunda residência, seus efeitos econômicos, sociais e espaciais.

O outro recorte é temático. Analisará os marcos legais que moldaram e continuam moldando esse processo, tomando como referência a afirmação de Rolnik (1997) de que a legislação urbanística tem papel político e cultural na construção do espaço urbano. Com base nesse pressuposto, o trabalho procurará verificar o quanto os marcos legais foram determinantes para a construção da cidade legal (a cidade que atende o que a legislação urbanística determina) e qual sua responsabilidade na construção da cidade ilegal, qual seja, aquela ocupada à margem da lei, especialmente pelas camadas de baixa renda.

Para compreender como o processo de produção da cidade cria esses dois territórios, a pesquisa analisará a dinâmica da ocupação de Bertioga e sua correspondência com os planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e legislação ambiental. Desvendar a dinâmica urbana exige que se considere a relação entre os estágios das forças produtivas (os meios de produção e a força de trabalho), o crescimento da mancha urbana e a configuração do território do ponto de vista econômico e social.

Ter clareza desse quadro é a base para analisar o aparato legal de forma crítica, como aconselha Miaille (2005, p: 23):

O mundo jurídico não pode, então, ser verdadeiramente conhecido, isto é, compreendido senão em relação a tudo o que permitiu a sua existência e no seu futuro possível. Este tipo de análise desbloqueia o estudo do direito do seu isolamento, projeta- o no mundo real onde ele encontra o seu

lugar e a sua razão de ser e ligando-o a outros fenômenos da sociedade torna-o solidário da mesma história social.

Para desenvolvimento do conteúdo proposto, o trabalho foi estruturado em três capítulos.

No Capítulo 1 é apresentado o referencial teórico que embasará as análises. Procura-se entender a cidade capitalista e o solo urbano como mercadoria dotada de valor, fator que determinará a distribuição socioespacial da população residente. Com isso se buscará contextualizar as cidades de países na periferia do capitalismo, onde o processo de urbanização produz segregação socioespacial, situação que é responsável por parte importante da degradação dos recursos naturais. Com esse suporte teórico procurar-se-á identificar as especificidades das cidades turísticas na periferia do capitalismo. Por fim, o trabalho explicitará o entendimento da função do aparato jurídico político em contextos dominados por conflitos de interesse e o papel da legislação urbanística e ambiental na construção de espaços urbanos socialmente desiguais.

O Capítulo 2 tratará do processo histórico que levou à constituição dos espaços turísticos da Região Metropolitana da Baixada Santista, fazendo-se distinção entre as duas fases que marcaram o desenvolvimento da atividade na região, denominadas neste trabalho de era do café e era industrial. Com esse quadro apresenta-se o contexto em que se insere Bertioga na RMBS.

O Capítulo 3 focalizará Bertioga e procurará analisar como os impactos da segunda residência se refletem na economia e na configuração socioespacial e ambiental do município para em seguida explicitar o papel histórico da legislação ambiental e urbanística na construção do urbano, identificando as contradições que resultam de sua aplicação.

Nas Considerações Finais serão feitos síntese e comentários críticos objetivando apontar questões que estão ausentes dos planos diretores e das leis ordenadoras do

uso e ocupação do solo e que poderiam dar a esses instrumentos capacidade de indução rumo a um desenvolvimento social e ambientalmente sustentado.

1. CIDADE, TURISMO DE 2ª RESIDÊNCIA E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

As cidades em geral e as cidades brasileiras em particular – estas últimas como produto do capitalismo de periferia – apresentam especificidades importantes para entender a raiz dos graves problemas ambientais que as caracterizam e as tornam pouco sustentáveis do ponto de vista social, econômico e ambiental. As cidades turísticas baseadas na segunda residência – principalmente as que "vivem" do turismo - tem seus problemas agravados pela prevalência dessa modalidade de uso do solo e pelas baixas rendas geradas por suas atividades. A legislação urbanística por sua vez cumpre função importante na moldagem de padrão urbanístico que garante a valorização do solo nas áreas de interesse do capital imobiliário e assim produzem como efeito colateral espaços ocupados de forma precária e irregular, principal fator de degradação dos recursos naturais. Neste capítulo serão arrolados alguns aspectos teóricos que ajudam a compreender os impasses para uma urbanização sustentável. Esse material servirá de base para analisar o contexto regional em que se insere Bertioga e de maneira pormenorizada o fenômeno da urbanização desse município e o papel da lei.

1.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

As cidades são fundamentais no modo de produção capitalista, pois, para produzir bens materiais e acumular riquezas é preciso concentrar a força de trabalho, os meios de produção (unidades produtivas)² e as condições gerais de reprodução da força de trabalho e do capital.³

² Harnecker (1984) define força de trabalho como *a energia humana empregada no processo de trabalho* (p.16). No modo de produção capitalista constitui força de trabalho a mão de obra de trabalhadores que não são proprietários dos meios de produção (nem do capital nem dos instrumentos de trabalho).

³ As condições gerais de produção (ou meios coletivos de consumo) correspondem aos elementos necessários à manutenção ou reprodução da força de trabalho (saúde, educação, transporte, etc.) e do capital (infraestrutura de comunicação, energia, etc). Harnecker (1984)

A concentração de população e unidades produtivas num determinado ponto atende não somente a necessidade de reunir a força produtiva num espaço relativamente próximo ao local de trabalho, mas também potencializa as vantagens decorrentes da concentração dos meios coletivos de consumo, como habitação, transporte, saúde, educação, etc. para atender as necessidades de reprodução população. As unidades produtivas, por sua vez, também exigem meios de consumo coletivos para reprodução do capital – às vezes coincidentes com as necessidades da força de trabalho – como transporte, energia, comunicações, etc. (CAMARGO et al, 2007)

O processo de aglomeração e de socialização dos meios coletivos de consumo é essencial ao desenvolvimento capitalista pois "[...] é nas cidades que as economias de escala e de aglomeração operam no sentido de trazer a esse processo de desenvolvimento maior plenitude e eficácia." (FONSECA e COSTA, 2004, p. 27)

A eficácia está relacionada principalmente à redução do valor da força de trabalho (consubstanciado nos salários) uma vez que necessidades básicas dos trabalhadores e de suas famílias são atendidas de forma socializada. Para Harvey (2005, p. 146):

[...] o capital e a força de trabalho devem se unir em algum ponto do espaço para ocorrer a produção. A fábrica é um ponto de reunião enquanto a forma industrial de urbanização pode ser vista como a resposta capitalista específica à necessidade de minimizar o custo e o tempo de movimento sob condições da conexão interindustrias, da divisão social do trabalho e da necessidade de acesso tanto à oferta de mão-de-obra como aos mercados consumidores".

Na RMBS é possível verificar que, além de empregos, a cidade de Santos sempre concentrou os meios coletivos de consumo (saúde, educação, comércio, serviços) e por isso polariza desde o início da década de 1950 os municípios de São Vicente, Cubatão e Guarujá (em particular seu distrito, Vicente de Carvalho), fenômeno facilitado pela conurbação⁴ entre esses municípios. Esse fator é responsável por

-

⁴ Conurbação: fenômeno urbano decorrente do crescimento de duas ou mais cidades, cujas malhas urbanas se aproximam formando espaços contínuos. É um dos elementos que caracterizam uma região metropolitana.

carências importantes que os municípios polarizados apresentam até hoje em termos de equipamentos sociais e serviços públicos.

Além de concentrar as condições gerais de produção o solo urbano das cidades é dotado de valor. Segundo Pereira (2012, p. 448)" [...] a demanda pelo solo urbano e os investimentos que são realizados nele fazem com que adquira um valor". O solo urbano aparece, portanto, como algo dotado de valor de troca, como uma mercadoria.

[...] consumida de acordo com as leis de reprodução do capital. O processo de produção da cidade tem por característica fundamental produzir um produto [...] que se realiza através do mercado, isto é, a terra urbana é comprada e vendida no mercado imobiliário enquanto mercadoria. (CARLOS, 2005, p. 28)

Produto do jogo de mercado, a estruturação do solo urbano resulta da apropriação feita pelos "[...] proprietários dos meios de produção, pelos proprietários fundiários e usuários de moradia, os promotores imobiliários, o Estado, as instituições governamentais e os grupos sociais excluídos." (HARVEY, 1980, p. 139)

A apropriação do solo urbano é objeto de disputas em razão da distribuição desigual das condições gerais de produção e reprodução, especialmente os meios coletivos de consumo da força de trabalho, o que transforma o espaço urbano em arena da luta de classes. "As classes sociais confrontam-se em lutas sócio políticas nas quais o objetivo é obter maior poder econômico e político. A apropriação de condições gerais faz parte dessa luta." (CAMARGO et alii, 2007, p. 5)

A luta se dá pelo acesso a recursos "escassos cuja apropriação se dá na maior parte através do mercado, onde vigora a concorrência e a competição". (CAMARGO et al, 2007, p. 5). A atuação dos diferentes atores no mercado do solo urbano determina a distribuição da infraestrutura, dos equipamentos coletivos e dos serviços públicos; em consequência, a valorização do solo se dá pela intensidade da distribuição desses benefícios.

Como resultado, verifica que nas partes mais valorizadas do território, devido a fatores de localização e presença de infraestrutura, a ocupação ocorre de forma mais

organizada, ao contrário das áreas que não são de interesse do capital onde esse processo se dá de maneira desordenada (não planejada). Nos municípios turísticos da RMBS verifica-se que as áreas mais valorizadas são as faixas junto às praias, que funcionam também como referências do preço do solo, cujo valor decresce à medida que se afasta da linha da costa. Nesse espaço conjugam-se fatores de atratividade para turistas, como proximidade do mar e beleza cênica e ampla oferta de infraestrutura e serviços urbanos.

Referindo-se a essa questão Silva et alii (2014, p. 10) sintetizam o fenômeno urbano e as desigualdades socioespaciais no modo de produção capitalista como

[...] expressão das relações sociais existentes na sociedade capitalista, estruturando-se em grande parte com vistas à dinamização das relações capitalistas de diferentes níveis de rendas, isso em conformidade ao acesso de melhores ou piores padrões de infraestrutura urbana.

Por outro lado, as transformações no processo produtivo capitalista induzem mudanças na distribuição das concentrações urbanas, que não ficam mais restritas a um único ponto. Constituem-se várias cidades que se especializam funcionalmente devido a condições geográficas, econômicas e políticas, formando uma rede de cidades.

A rede de cidades é produto da necessidade que o modo de produção capitalista tem de expandir continuamente sua capacidade de produção com vistas a manter e ampliar a acumulação, o que se faz com a conquista de novos mercados para seus produtos. "À produção industrial em larga escala era necessário que esse mercado se ampliasse a nível regional, nacional e até internacional". (SPOSITO, 2010, p. 62).

Para Camargo et al (2007) não há desenvolvimento capitalista sem aglomeração num primeiro momento e sem rede num segundo momento.

À medida que o modo de produção capitalista se expande, portanto, as cidades perdem importância como estruturas relativamente autônomas, "dando lugar à crescente articulação entre lugares" (SPOSITO, 2010, p. 62). Para consolidar essa

rede é necessário estabelecer ligações efetivas entre as cidades, o que é viabilizado pelo desenvolvimento das novas tecnologias de transporte e de comunicação.

As redes de cidades se desenvolveram de maneira hierarquizada, formando grandes concentrações urbanas (SPOSITO, 2010). As metrópoles e megalópoles nada mais são do que espaços de concentração da força de trabalho, dos meios de produção e das condições gerais de consumo.

O desenvolvimento das cidades da Baixada Santista levou à formação da região metropolitana, hoje composta por 9 municípios, polarizados por Santos. A Baixada Santista por sua vez integra, juntamente com as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Sorocaba, Vale do Ribeira e Litoral Norte e as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e Piracicaba, a macro metrópole paulista. Com exceção de Cubatão (polo de indústrias de base), as demais cidades da Baixada Santista cumprem funções terciárias, constituindo-se em prestadoras de serviços portuários (Santos e Guarujá) e turísticos. O município de Bertioga, objeto de estudo de caso, enquadra-se na categoria de prestadora de serviços turísticos.

1.2 CIDADES BRASILEIRAS E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

As cidades brasileiras contemporâneas têm em comum o fato da sua formação ter ocorrido no contexto de industrialização tardia. No Brasil, o processo iniciou-se na segunda metade do século XIX, avançou nas primeiras décadas do século XX e tomou impulso vigoroso após a segunda guerra mundial.

A industrialização brasileira do pós-guerra teve como principal característica ser levada a efeito por empresas multinacionais e com utilização de capitais estrangeiros. Estava voltada à produção de bens de consumo duráveis, com uso de tecnologia importada e remuneração da mão de obra a baixos salários.

Referindo-se ao capitalismo brasileiro, Maricato ressalta que "[...] trata-se de um capitalismo que mesmo durante o período de industrialização tardia, foi caracterizado

pelo assalariamento ou pela informalidade predominante nas relações de trabalho." (MARICATO, 2008, p. 11)

Os efeitos dessa etapa da industrialização sobre o território foi a aceleração do processo de urbanização, com a migração de grandes contingentes de mão de obra do campo para a cidade devido a introdução de processos de mecanização das atividades agrícolas, movimento que por sua intensidade ganhou feições de verdadeiro êxodo.

A industrialização além de intensiva se tornou multisetorial a partir da implantação da indústria de bens correntes, da indústria de bens de capital e das grandes infraestruturas em transporte e energia elétrica. Com isso desestabilizou-se de vez a vida no campo e antigas interdições à saída de mão de obra das fazendas desfizeram-se, o que acarretou o surgimento de um formidável êxodo rural. (MATOS, 2012, p. 13)

Segundo o IBGE, em 1950, no embalo do processo de industrialização do pósguerra, 36% da população brasileira morava nas cidades; dez anos depois, em 1960, embora o país continuasse predominantemente rural, 45% da população residia nas cidades, mostrando o forte impacto das migrações no processo de urbanização. O Censo Demográfico de 1970 revelou que o ritmo de crescimento das cidades continuou intenso e pela primeira vez a população urbana (56%) ultrapassou a rural (44%) (MATOS, 2012). O Censo Demográfico de 2000 indicou 82% da população vivendo nos centros urbanos e o de 2010 confirmou a continuidade do processo de urbanização (84% da população é urbana) mas com um ritmo de crescimento bem menor que o das décadas anteriores.

Esse quadro se reproduz na RMBS, região fortemente impactada pelas transformações decorrentes da ampliação do porto de Santos, da instalação do polo petroquímico-siderúrgico em Cubatão e do advento do turismo de massas. A região já era bastante urbanizada na década de 1950. Contava com 93,15% do total de habitantes morando nas cidades (LECOCQ MULLER, 1965), quando teve início o processo de transformação das orlas praianas em espaços de domínio das residências de veraneio. Segundo o IBGE, em 2010 99,7% dos habitantes da região vivem nas cidades. (MORELL et alli, 2015)

O crescimento urbano no Brasil a partir da década de 1950 ganhou não somente intensidade, como também reafirmou a característica da expansão horizontal das cidades, com ocupação extensiva de áreas para fins urbanos, em direção à periferia das áreas centrais (ROMANELLI e ABIKO, 2011), crescimento que a partir da década de 1970 rompe com os limites dos municípios num movimento que anuncia a formação de redes de cidades conurbadas, origem do processo de metropolização.

Essa dinâmica, que ocorre sob formas de apropriação do território marcadas por clivagens econômicas, sociais e políticas é produto não apenas da industrialização com base em baixos salários⁵ e da informalidade nas relações de trabalho como também da valorização contínua das áreas urbanizadas. Isso faz com que nas áreas centrais, beneficiadas com infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos fiquem concentrados os empregos e os setores habitacionais de níveis de renda mais alto. (ROMANELLI e ABIKO, 2011) ao passo que quanto mais periférica mais precária tende ser a ocupação⁶.

Esse quadro explica porque para um contingente considerável de mão de obra urbana a vida na cidade não significou acesso efetivo às condições gerais necessárias para sua manutenção e reprodução como força de trabalho. Não significou morar em áreas providas de infraestrutura de saneamento, equipamentos e serviços urbanos e ocupar moradias seguras e salubres. Ao contrário, os dados do IBGE (Censo 2010) apontam que 85 % do déficit habitacional⁷ brasileiro está localizado em áreas urbanas, sendo que a região sudeste, que abriga a macro metrópole paulista, a mais rica de todas, concentra o maior número de habitações em favelas (49 % do total), o que vale dizer, o maior contingente de famílias vivendo em condições de precariedade urbana e habitacional. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016)

_

⁵ O salário mínimo no Brasil, instituído nos anos1940, corporifica na prática o que vem a ser baixos salários. Concebido para fazer frente, entre outras necessidades, aos gastos com habitação, seu valor jamais contemplou gastos com moradia (MARICATO, 2002).

⁶ O IBGE designa como subnormal o que aqui é classificado como ocupação precária, terminologia utilizada pelo Ministério das Cidades.

Déficit habitacional: refere-se ao número de famílias que vivem em condições precárias de habitabilidade ou cujos gastos com habitação exigem sacrificar itens básicos como alimentação.

Cabe destacar que a precariedade urbanística e habitacional é um dos mais recorrentes fatores de comprometimento do processo de desenvolvimento urbano sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi enunciado em 1972 quando a Organização das Nações Unidas - ONU realizou a primeira Conferência sobre Meio Ambiente (Estocolmo 1972) e posteriormente desenvolvido no Relatório Brundtland elaborado em 19878. Entendido como aquele "[...] que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações serem atendidas em suas necessidades." (ONU, 1987), o tema pode ser traduzido em linhas gerais como o desenvolvimento econômico com preservação ambiental, princípio consagrado durante a Conferência da ONU realizada no Rio de Janeiro (Rio 92).

Apoia-se em três pilares: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental.

Para Sachs (2008) a esfera social⁹ constitui um componente essencial ao desenvolvimento sustentável, sendo que esta dimensão é indissociável da ideia de inclusão justa, por ele definida como a inclusão pelo trabalho decente tal qual define a Organização Internacional do Trabalho – OIT. Para a organização, trabalho decente é aquele exercido em condições de liberdade e remunerado de forma a garantir um nível de bem-estar aceitável para o trabalhador e sua família. (COSTA, 2010)

Em suma, o desenvolvimento só é sustentável se promover o fim da pobreza. Traduzido para a esfera do urbano, o desenvolvimento só é sustentável se superar as desigualdades que caracterizam nossas cidades, onde "[...] a maior parte da população mora nas áreas periféricas distantes, irregulares e ambientalmente frágeis e não tem acesso à cidade e sua infraestrutura e equipamentos". (ROMANELLI e ABIKO, 2011, p. 20)

47

⁸ Relatório Brundtland, intitulado Nosso Futuro Comum e publicado em 1987, foi resultado dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento criada pela Secretaria Geral da ONU e presidida por Go Brundtland, ex-ministra do meio ambiente da Noruega.

⁹ Sachs (Ignacy) considera também como pilares as esferas territorial, política e cultural.

A expansão periférica fundada na ocupação ilegal está na raiz de graves problemas de degradação de recursos naturais

Na periferia cria-se um ambiente urbano precário, denso, quase sem serviços e equipamentos coletivos e com insuficiente infraestrutura, criando enormes problemas ambientais como alagamentos, deslizamentos de encostas, poluição de cursos d'água. (ROMANELLI e ABICO, 2011, p. 7)

Nos municípios centrais da RMBS (Santos, Guarujá, São Vicente e Cubatão) as ocupações irregulares e precárias estão localizadas na periferia dos espaços urbanizados, em áreas de antigos manguezais (à margem do estuário que separa a ilha de São Vicente e o continente). Aparecem também nas encostas de risco dos morros, principalmente em Santos e Guarujá. Nos municípios não centrais (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe e Bertioga) a precariedade urbanística atinge áreas de manguezais e cresce em direção às escarpas da Serra do Mar.

Referindo-se ao processo de urbanização socialmente desigual de nossas cidades, MARICATO (2002, p. 155) afirma que "[...] a favela ou o lote ilegal combinado com a autoconstrução foram parte integrantes do desenvolvimento urbano.". Portanto, esses fenômenos não constituem anomalias ou desordens como costumeiramente são tratados mas resultam de um processo de divisão social do espaço urbano e de acesso aos meios coletivos de consumo que se processa através de mecanismos de mercado (CAMARGO et al, 2007) ao qual grande parte da população brasileira urbana não tem acesso pleno em virtude de suas rendas.

Em síntese, a combinação de fatores como baixos salários, trabalho informal e valorização dos espaços urbanizados enseja a distribuição socioespacial desigual de nossas cidades, sendo fator importante para a poluição e degradação de recursos naturais importantes o que torna nossas cidades insustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental.

1.3 AS CIDADES TURÍSTICAS DE SEGUNDA RESIDÊNCIA

O turismo é definido pela Organização Mundial de Turismo como "A soma de relações e de serviços resultantes de um câmbio de residência temporário e voluntário motivado por razões alheias a negócios ou profissionais." (MOESCH (2000) apud KIYOTANI e ROCHA, 2017, p. 267)

Segundo o Ministério do Turismo, atividade turística é definida como "[...] o movimento de pessoas, por tempo determinado, para destinações fora de seu local de residência, e as atividades realizadas durante o tempo de permanência nas localidades visitadas." (CONGRÉS DE L'AIEST, 31°. 1981).

Quanto ao turismo de segunda residência trata-se de uma modalidade de alojamento temporário. Aledo, Manzón e Mantecón (2007) classificam o hotel como alojamento temporário clássico e o diferem da 2ª residência própria e permanente em um lugar de destino turístico habitual. A esta modalidade denominam de turismo residencial.

Para Tulik (2001, p. 21) residência secundária corresponde a "[...] um alojamento turístico particular utilizado temporariamente, nos momentos de lazer, por pessoas que tem seu domicílio permanente em outro lugar."

Nessa definição os autores qualificam dois elementos importantes: a função temporária (que não basta para lhe conferir atributos de empreendimento turístico) e a relação de propriedade (privada). Sendo propriedade privada, a segunda residência destinada a descanso e lazer é um investimento que acumula capital a partir da mercantilização de atributos naturais como a praia e a montanha, preferencialmente em locais dotados de cenários que aproximem usuários e natureza. Portanto, trata-se de um tipo de turismo estreitamente relacionado com o mercado imobiliário.

Por outro lado, possuir a propriedade de uma segunda residência implica em despesas para compra e para custeio do imóvel, em troca de uma utilização intermitente, sazonal.

Esta questão da propriedade nos remete à característica básica da segunda residência – a renda como diferencial que define quem pode possuir além do domicílio permanente (primeira residência) um outro destinado ao lazer de

finais de semana e das temporadas de férias. (SENA e QUEIROZ, 2006, p. 97).

Portanto, a segunda residência constitui patrimônio imobiliário (ARRAIS, 2014), uma forma de investir o excedente da renda familiar. O turismo de segunda residência teve expressivo crescimento no mundo após a segunda guerra mundial e desde a década de 1970 constitui uma das principais modalidades em desenvolvimento no mediterrâneo espanhol, sendo que a tipologia de turismo à beira mar é a mais difundida (SOUZA et al, 2016)

Na Espanha localiza-se o maior número de residências secundárias "[...] é o segundo polo de turismo e o primeiro em número de residências secundárias na Europa, com 32 % do parque imobiliário europeu, seguido por Portugal com 26,9%, Grécia 22,7% e Itália 17,7%." (SOUZA et al, 2016, p. 181).

No Brasil, o turismo residencial ou de segunda residência constitui a principal forma de hospedagem ao longo da zona da costa. (KIYOTANI e ROCHA).

O turismo de segunda residência¹⁰ tomou corpo no Brasil a partir da década de 1950, com as transformações que ocorreram tanto na economia quanto na sociedade brasileira do pós-guerra.

A implantação do parque industrial voltado à produção de bens de consumo duráveis resultou no crescimento da classe média urbana, tanto em quantidade quanto em poder aquisitivo. Entre os bens de consumo duráveis, o automóvel, associado aos investimentos públicos na melhoria das ligações rodoviárias, desempenhou importante papel na criação de novos hábitos ao oferecer facilidades de deslocamento a essa clientela, beneficiada com aumento de renda, para regiões de praia ou montanha propícias ao lazer.

_

O IBGE classifica a segunda residência ou residência turística como "domicílios particulares de uso ocasional". São considerados ocasionais os domicílios usados para descanso de fins de semana, de férias ou outro fim, mesmo que na data da pesquisa não estivessem vazios e seus ocupantes estivessem presentes.

A esses fatores associou-se à intensa degradação ambiental, sobretudo das grandes cidades, e a necessidade de desfrute do tempo livre dos fins de semana, férias e feriados, situação que favoreceu a disseminação da modalidade segunda residência em áreas dotadas de atrativos naturais e paisagísticos, próximas dos locais de primeira moradia da clientela e facilmente acessáveis por automóvel, o que explica o fato de que 68% dos domicílios de uso ocasional (IBGE, 2010) estarem localizados em áreas urbanas.

A produção imobiliária de segunda residência aumentou no período 2000-2010. O Censo Demográfico IBGE apurou a existência de 2.685.701 domicílios de uso ocasional em 2000, quantidade que correspondia a 4,94% do total do país. Em 2010 o Censo mostrou aumento nesse segmento, pois houve incremento de 1.247.289 domicílios, perfazendo um total de 3.932.990 unidades ou 5,82% do total de domicílios. O total de domicílios brasileiros nesse período aumentou 8,04% e o número de domicílios de uso ocasional teve acréscimo de 5,82%.

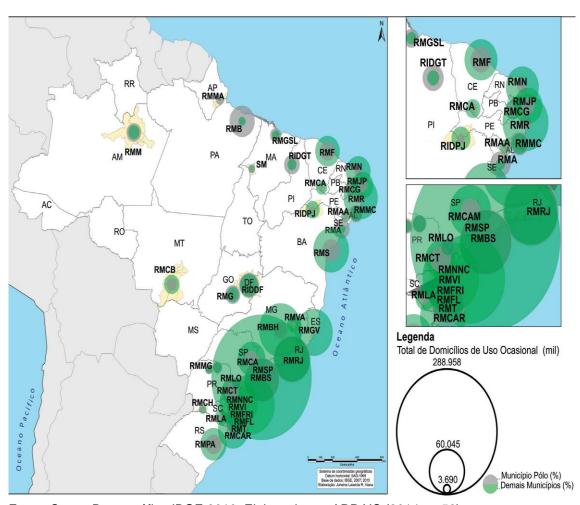
Quanto aos aspectos que influenciam na escolha dos locais para segunda residência (além daqueles relacionados à paisagem e aos recursos naturais) Sena e Queiroz (2006) apontam que os fatores - tempo – custo – distância - em relação aos centros metropolitanos, podem ser determinantes para concentração dessa modalidade em determinadas áreas. O fator distância, lembram as autoras, já teve mais peso como condicionante de localização, mas hoje com as melhorias das vias de acesso e o avanço tecnológico dos meios de transporte esse aspecto pode ser secundário na escolha do local. Contudo, não se pode secundarizar a importância da disponibilidade fundiária pela influência que este fator tem no preço dos imóveis.

Corroborando essa observação, Arrais (2014) destaca que a expansão dos domicílios de uso ocasional do ponto de vista relativo é concentrada nos municípios periféricos aos polos metropolitanos. Desse modo, há uma forte relação de proximidade entre centros emissores e receptores, seja pela curta distância seja pela facilidade de acesso.

Como mostra a figura 1 a região sudeste concentra o maior número de regiões metropolitanas e seu litoral a maior parte dos domicílios de uso ocasional. Essa

situação denota outra relação importante que é a concentração de renda e a incidência de locais turísticos de residência secundária. Conforme Arrais (2014) por essa razão os municípios mais próximos aos polos são os primeiros a serem ocupados por segunda residência. Foi o que determinou, na Baixada Santista, o desenvolvimento do turismo primeiramente em Santos e Guarujá, cidades ligadas diretamente ao planalto desde o final do século XIX inicialmente por ferrovia e depois pela rodovia Anchieta. Explica também o fato do florescimento do turismo em Bertioga ter ocorrido somente na década de 1970 após a entrega da rodovia Rio-Santos (atual Manoel Hypólito do Rego) em condições efetivas de tráfego.

Figura 1.Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento - total de domicílios de uso ocasional, 2010.



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaborado por ARRAIS (2014, p. 56).

Nas localidades turísticas interioranas o Censo Demográfico IBGE 2010 apontou 339.994 domicílios de uso ocasional, enquanto que o litoral mostrou-se o preferido da clientela, tendo apresentado mais que o dobro do número de unidades, com 713.994 domicílios.

Quanto ao padrão de ocupação do solo, Espínola (2013, [online]) lembra que face a estreita conexão da produção de segunda residência turística com o mercado imobiliário, essa modalidade:

[...] gera com mais intensidade que o turismo hoteleiro um enorme consumo de espaço, favorecendo a expansão da urbanização, a mudança de uso do solo e as esperas especulativas que valorizam as terras que eram no passado produtivas.

Arrais (2014) destaca que nas regiões metropolitanas localizadas no interior o processo de ocupação tem intensidade e padrão espacial diferente das áreas litorâneas. No interior, a ocupação tende a ser radiocêntrica, (figura 2) ao passo que no litoral verifica-se um padrão linear de ocupação (figura 3).



Figura 2. Padrão de ocupação - segunda residência - interior.

Fonte: Google Earth, 2007. Acesso em 22/06/2017.

Figura 3. Padrão de ocupação – segunda residência – litoral.



Fonte: Google Earth, 2007 – acesso em 22/06/2017

No interior esse padrão deve-se à ocupação turística por chácaras, sítios de lazer e condomínios fechados, distribuídos de forma a obter o máximo usufruto de predicados paisagísticos como matas, rios, montanhas. No litoral a ocupação linear está vinculada ao usufruto das orlas praianas e por isso segue a linha da costa.

Levantamento da tipologia dos assentamentos de segunda residência turística efetuado por Arrais (2014) permite visualizar as diferenças dos empreendimentos em espaço litorâneo e no interior (quadro 1).

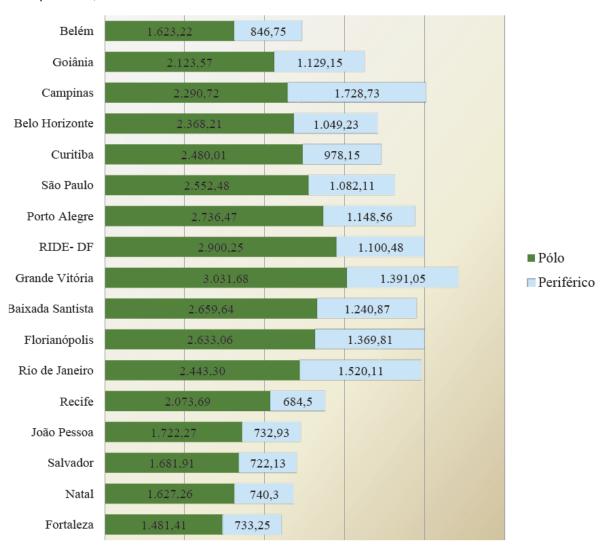
Quadro 1.Padrão de concentração dos domicílios de uso ocasional.

DENOMINAÇÃO	OCORRÊNCIA	CARACTERIZAÇÃO	
Litorânea	Regiões metropolitanas	Presença de domicílios verticais com expansão dos domicílios em condomínios horizontais e verticais fechados e complexos hoteleiros residenciais.	
Litorânea	Distante das regiões metropolitanas	Predomínio de domicílios horizontais dispersos, com presença de chácaras e condomínios horizontais fechados.	
Hinterlândia	Regiões metropolitanas	Predomínio de domicílios horizontais com presença de chácaras e condomínios fechados em áreas rurais e de expansão urbana.	
	Termais	Domicílios horizontais e verticais com destaque para condomínios (flats) e empreendimentos de hotelaria.	
	Lacustres	Ocorrência de condomínios horizontais isolados e/ou em condomínios horizontais fechados nas margens	
	Rios	dos rios, de lagos denominados de ranchos ou sítios.	

Fonte: Arrais (2013).

Em todas as regiões metropolitanas pesquisadas por Arrais (2014) verifica-se que ao mesmo tempo que os polos concentram a maior renda, os municípios com maior incidência de segunda residência estão entre as menores rendas metropolitanas, como mostra o gráfico 1:

Gráfico 1. Valor do rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais com rendimentos – municípios polo e municípios com maior participação relativa de segundas residências em regiões metropolitanas, 2010.



Fonte, ARRAIS, 2014

A questão das rendas deprimidas tem relação com a fragilidade da base econômica propiciada pela predominância de residências de veraneio. Quanto mais dependente do turismo, mais problemas o município tem para livrar-se da sazonalidade dos empregos e das receitas tributárias calcadas exclusivamente no Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU. É o caso dos municípios não centrais da RMBS com destaque para Bertioga, objeto de estudo específico no presente trabalho.

Além disso, a segunda residência é uma tipologia de uso e ocupação do solo que ao consumir grandes extensões do território cria problemas devido ao uso

intermitente dos domicílios, pois a subutilização da infraestrutura e dos serviços urbanos gera elevados custos para o poder público e pressão sobre o orçamento municipal.

Além das baixas rendas e da ociosidade da infraestrutura instalada nas faixas de domínio das segundas residências, essa tipologia é responsável pela degradação de recursos naturais, fenômeno que tem origem em várias causas, a mais grave delas relacionada com a dinâmica do mercado imobiliário, que produz valorização do solo urbano nas áreas de interesse para empreendimentos turísticos. O valor dos terrenos nessas áreas ociosas a maior parte do ano, mas que concentram os investimentos públicos em infraestrutura e serviços, afasta a população permanente de menor renda para os espaços de urbanização incompleta ou para áreas públicas e privadas inadequadas à ocupação e áreas de preservação permanente.

Em resumo, o turismo de veraneio fundado na segunda residência tem se revelado altamente predatório, ensejando desenvolvimento urbano pouco sustentável devido à sazonalidade da atividade (e das oportunidades de trabalho para a população permanente), reforço dos baixos salários e solo bastante valorizado nos espaços urbanizados, fatores que empurram as famílias de mais baixa renda para áreas ambientalmente frágeis favorecendo a degradação ambiental.

1.4 A FUNÇÃO DO APARATO JURÍDICO POLÍTICO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Para Miaille (2005) Direito é em primeiro lugar um conjunto de técnicas para reduzir os antagonismos sociais. Mas qual tipo de antagonismos se espera que o Direito reduza?

O autor destaca que como as regras de direito são produto social, a sua função só pode ser entendida se olharmos a sociedade. Para entender a sociedade é necessário saber como historicamente os homens produzem bens materiais e como se relacionam para produzir esses bens (HARNECKER, 1984).

No modo de produção capitalista os antagonismos são gerados pelas contradições na forma como os homens se relacionam para produzir riquezas. No que diz respeito ao tema do presente trabalho, os antagonismos estão relacionados com a desigualdade no acesso aos meios de consumo coletivo, incluindo habitação, transporte, saúde, etc., os quais tem origem em relações de produção que criam desigualdades sociais.

Sob o capitalismo a produção de bens materiais é feita sob determinadas relações. A estrutura capitalista de produção opõe de um lado os donos dos meios de produção e de outro os que não sendo donos de capital vendem a força de trabalho. As relações sociais entre proprietários dos meios de produção e a força de trabalho são relações de dominação (HARNECKER, 1984).

Para MIAILLE (2005) as regras do direito produzem instrumentos necessários ao funcionamento e à reprodução de um certo tipo de sociedade. No caso da sociedade capitalista, a reprodução de relações de dominação.

As relações entre explorador e explorado não são exclusivas do modo de produção capitalista, portanto não estão presentes apenas nas sociedades capitalistas. Entre as principais relações de exploração Harnecker (1984, p. 23) aponta:

[...] as relações escravagistas, em que o amo não só é proprietário dos meios de produção mas também da pessoa do escravo e portanto de sua força de trabalho; as relações servis em que o senhor é proprietário da terra e o servo dele depende e deve trabalhar gratuitamente para ele uma certa quantidade de dias ao ano e por último as relações capitalistas, nas quais o capitalista é o proprietário dos meios de produção e o operário, que não tem nenhum meio de produção, deve vender sua força de trabalho para viver". (HARNECKER, 1984, p. 23)

A divisão da sociedade em classes, ou seja, em grupos sociais sendo que um deles apropria-se do trabalho do outro e mantém a dominação sobre o outro, suscita o aparecimento do Estado como aparato de coerção. (HARNECKER, 1984). "É impossível obrigar a maior parte da sociedade a trabalhar de forma sistemática para

a outra parte da sociedade sem um aparato permanente de coerção." (HARNECKER, 1984, p. 59)

Engels (apud HARNECKER, 1984, p. 60) afirma que a presença do Estado em determinada sociedade é a "confissão de que essa sociedade [...] está dividida em antagonismos irreconciliáveis". O autor afirma ainda que:

[...] para que estas classes com interesses econômicos em disputa não se devorem a si mesmas e não consumam a sociedade em uma luta estéril, é necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade e chamado para amortecer o choque e mantê-lo nos limites da ordem (ENGELS F, apud HARNEKER (1984, p. 60)

Esse poder, que não é de conciliação de classes, é o Estado. É o poder da classe dominante.

O Estado é parte de um dos três níveis sobre os quais a vida social, como um todo, está estruturada: econômico, jurídico-político e ideológico. (MIAILLE, 2005).

O econômico é a base material, a infraestrutura (HARNECKER, 1984) na qual se desenvolvem as forças produtivas (compostas pelos meios de trabalho sob determinadas relações de produção que são, no modo de produção capitalista, relações de dominação de classe).

O jurídico-político e o ideológico constituem a superestrutura e é a instância encarregada de reproduzir a dominação. (CHAUÍ, 2000)

O aparato ideológico é o campo das ideias e representações que afirmam as discrepâncias de classe (CHAUÍ, 2000)

O aparato jurídico político tem por função mediar as relações materiais e sua expressão é o Direito, o campo das leis e da ideologia dominante (CHAUÍ, 2000).

Para MIAILLE (2005) o Direito e a Justiça não são fenômenos universais, mas estão vinculados com a sociedade e as relações de produção em cada momento histórico.

CHAUÍ (2000, p. 541) afirma que o aparato jurídico "[...] apenas dissimula o essencial: que o poder político existe como poderio dos economicamente poderosos".

Para a autora o Direito é a síntese de um processo dialético de conflito de interesses de classe, da luta de classes.

Aguiar (1999) apud Assis (2010, [online]) faz as seguintes observações:

As normas jurídicas e os ordenamentos jurídicos traduzem de forma explícita, seja em seu conteúdo, seja pelas práticas que os sustentam, as características, interesses e ideologia dos grupos que legislam [...] assim o Direito não pode ser entendido como um acontecimento neutro e desinteressado nas lutas de classes. Ele não é idealista, mas vinculado às práxis. Prova disso é que quando ocorre uma revolução, a primeira mudança ocorre na esfera jurídica. Esta irá traduzir outros interesses. Afinal, ninguém legisla contra si mesmo.

1.5 A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A ORGANIZAÇÃO DO URBANO NO BRASIL

A atuação do Estado no espaço urbano tem por finalidade facilitar a realização do valor através do mercado imobiliário e isso é feito por meio de obras e da legislação urbanística fatores que em última instância determinam a distribuição social da população no espaço urbano. Como sustenta Maricato (2010, p. 9) "O mercado mais do que a lei, a norma jurídica, é que define onde os pobres podem morar ou invadir terras para morar. Há uma lógica que relaciona mercado e a aplicação da lei."

Não por acaso, a legislação urbanística¹¹ contemporânea brasileira teve origem no final do século XIX (Primeira República), como resposta do Estado às contradições decorrentes da nova lógica de provimento das condições gerais de produção e reprodução do capital e da força de trabalho suscitadas pelo processo de urbanização na fase do ingresso do Brasil no circuito do capitalismo internacional.

A evolução da legislação urbanística está vinculada a correntes do pensamento urbanístico que no Brasil podem ser identificadas a partir de três referências.

_

¹¹ Considera-se legislação urbanística o conjunto de instrumentos que regulam o uso, a ocupação e o parcelamento do solo, assim como a construção de edifícios e ainda a produção social da cidade.

A primeira é o urbanismo de concepção higienista, que surge no final do século XIX e perdurou até os anos 1940-1950 (QUINTO JR, 2003). Teve origem no combate aos problemas provocados pelo rápido crescimento das cidades estratégicas para os negócios da agro exportação (principalmente café), sendo emblemáticas as intervenções em Santos e no Rio de Janeiro. Nesse momento a ação regulatória do Estado na construção do espaço urbano tinha como instrumentos primordiais os planos voltados ao embelezamento, melhoramento e remodelação das cidades. Estas viviam naquela altura assoladas por epidemias, razão pela qual as transformações físicas das cidades concretizaram-se apoiadas em legislação sanitária, cujos instrumentos eram os códigos sanitários e de posturas.

A ação higienizadora desses planos resultou em cidades excludentes, com remoção (frequentemente com utilização de força) da população de baixa renda que morava em condições precárias nas áreas centrais, subitamente valorizadas por obras de saneamento, para espaços não urbanizados da periferia. O eng. Saturnino de Brito, responsável pelo projeto e obras de saneamento de Santos, fez uma descrição dramática do quadro de deslocamento forçado da população moradora dos cortiços da área central da cidade para a periferia sem urbanização:

Pela grande falta de habitações econômicas, operários dos dois sexos [...] acossados pela Comissão Sanitária procuravam os terrenos excêntricos para aí habitarem; ao sacrifício do transporte se junta insidiosamente o da saúde. Com efeito, em lugar do ar confinado dos tugúrios e desvãos da cidade, eles terão nos subúrbios e nas capoeiras, o ar viciado dos despejos das valas de água falta de estagnada, a falta de água pura e a umidade do solo e das habitações. (BRITO apud GAMBETA, 1984, p. 26)

A segunda referência tem como marco o pensamento urbanístico americano que a partir dos anos 1940, segundo Feldman (2001), passa a influenciar o planejamento no Brasil, produzindo a ruptura com a concepção higienista e a desvalorização dos planos como instrumentos de intervenção. Em seu lugar, como instrumento de controle do espaço urbano instala-se o zoneamento¹² "[...] que passa a ocupar o lugar do plano. Assiste-se a [...] ascensão da legislação como instrumento por excelência do planejamento." (FELDMAN, 2001, p. 6).

61

¹² Zoneamento: instrumento que divide a área urbana em zonas, nas quais se aplicam parâmetros de uso e ocupação do solo diferenciados (área mínima para parcelamento, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento).

A cidade de Santos foi a primeira na região a inaugurar o zoneamento como instrumento de controle do uso do solo com a Lei Municipal 675/1922 Os demais municípios tiveram suas primeiras leis de ordenamento territorial baseadas no zoneamento, o que na essência segue até hoje.

Feldman (2001) atribui esse processo de legalização do controle do espaço urbano à introdução no Brasil de novos princípios de administração pública ¹³" [...] numa perspectiva da administração pública desvinculada da política e do planejamento como técnicas de administração, baseados na teoria administrativa da Scientific Management School." (FELDMAN, 2001, p. 7)

Ainda segundo Feldman (2001, p. 7) a postura legalista "[...] consiste no enfoque da lei como uma meta em si e não como instrumento, entre outros, para atingir metas."

A terceira referência é mais recente e remonta à Constituição Federal de 1988, que no Título VI, Capítulo II (Da Política Urbana), cria novos paradigmas legais para, pela primeira vez enfrentar (regular) os conflitos urbanos na perspectiva da construção social da cidade. Remonta também ao Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, aprovado no limiar do século XXI, através da qual o citado capítulo foi regulamentado.

As cidades brasileiras hoje são fruto da concepção higienista e especialmente do zoneamento de uso e ocupação.

Através do zoneamento (até hoje presente nos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo), a legislação urbanística "[...] desenvolveu mecanismos de preservação e regulação voltadas para o mercado imobiliário". (QUINTO JR. 2003, p. 192).

Destinada a garantir as condições de reprodução (acumulação) do capital, essa legislação, que não considera as diferenças de poder das classes sociais na

_

¹³ FELDMAN (2001) cita estudos de GRAHAM (1968) que mostram que essa abordagem está associada a uma tradição legalista, cuja origem vem dos vínculos com os princípios administrativos da França e Portugal, herdados do direito romano.

apropriação dos meios de consumo coletivo como habitação, infraestrutura e serviços públicos, produziu como resultado uma divisão altamente desigual do espaço urbano, onde apenas uma parcela da população tem acesso pleno aos benefícios da urbanização.

Feldman destaca que essa desigualdade é inerente ao modo de produção capitalista.

A legislação urbanística, como parte do sistema legal de uma sociedade capitalista, enquanto tal, estrutura e garante relações espaciais que são intrinsicamente desiguais. (FELDMAN, 2001, p. 8).

Nas cidades turísticas que têm como base a segunda residência os efeitos das relações desiguais são agravados, pois além da baixa remuneração, boa parte da população sofre com a falta de oportunidades de trabalho, que se esvaem com a debandada dos turistas para suas cidades de origem.

Para Maricato (2010) a legislação urbanística no Brasil construiu cidades ignorando que o mercado imobiliário atende minorias. Quinto Jr. corrobora essa visão ao frisar o caráter elitista da legislação que sempre se pautou por padrões urbanísticos e edilícios para a classe média e por isso "[...] evoluiu dentro do princípio do poder de polícia [...] preocupada com restrições de uso quanto ao tipo de atividade e ao tipo de conflito do solo urbano dos inclusos." (QUINTO JR. 2003, p. 192)

Referindo-se aos padrões urbanísticos e edilícios Rolnik e Cymbalista citam que os mesmos se apoiam em modelos ideais, pressupondo um território sem tensões e conflitos. O zoneamento é o instrumento que traduz esses padrões ao definir para cada área da cidade parâmetros de uso e ocupação específicos, que por sua vez são representados por índices: tamanhos mínimos dos lotes, taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento.

Essa modelo parte do pressuposto que a maior parte da sociedade possui meios para alcançar esses padrões [...] o que ocorre nos países centrais de onde veio a teoria do zoneamento, mas é impensável para países periféricos (ROLNIK, CYMBALISTA, 2000, p. 4)

Para Quinto Jr. (2003) essa visão de que a cidade não tem segmentos excluídos socialmente e que a legislação por si só normatizaria todos os preços é parte da tradição da legislação de uso e ocupação do solo e também dos códigos de edificações.

A visão legalista excludente, porque centrada nos incluídos, é que confere ao mercado, mais que a lei e norma jurídica, o poder de definir "[...] onde os pobres podem morar ou invadir" (MARICATO, 2010)

Nas cidades brasileiras a maior parte da população ocupa espaços urbanos.de forma irregular. Parte desses espaços em conflito com a lei são as denominadas ocupações "desordenadas", originadas nas invasões de terras e toleradas pelo Estado, uma vez que não há outra forma de abrigar toda a força de trabalho necessária para o funcionamento do sistema.

A ilegalidade e a baixa qualidade de vida que nossas cidades oferecem para considerável parcela de seus cidadãos, "[...] tem uma lógica [...] uma ordem urbanística [...] não se trata de 'desordem' ou 'falta de planejamento', mas sim da formulação de um pacto territorial". (ROLNIK, 1997, p. 14).

Para a autora, a legislação urbanística é a base sobre a qual esse pacto se constrói e sua função é de criar regras que separam os territórios da elite dos populares. (ROLNIK, 1997)

A Constituição Federal de 1988, construída e promulgada num contexto de intensa mobilização popular, teve participação crítica de movimentos populares vinculados às questões urbanas os quais, ao politizarem os conflitos decorrentes do padrão de urbanização excludente, conseguiram aprovar emendas destinadas à regulação social da produção do espaço urbano.

Pela primeira vez a Carta Magna não apenas estabelece a moradia como um direito fundamental, mas cria novos paradigmas relativos ao direito de propriedade

urbana, trazendo fundamentos capazes de transformar a tradição excludente do aparato regulatório urbano.

Ao estabelecer que o direito de propriedade urbana fica subordinado à sua função social, a Constituição Federal (Art. 182, § 2º) oferece a base para que os instrumentos urbanísticos (planos diretores, leis de uso e ocupação do solo) contenham mecanismos de regulação dos conflitos, os quais estão regulamentados na lei federal 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto define que a construção das cidades deve ter como princípios a democratização do acesso à terra urbanizada, de combate à especulação imobiliária e de democratização da gestão urbana. Para efetivar esses princípios o Estatuto da Cidade oferece uma gama de instrumentos urbanísticos e jurídicos.

A experiência de uma década e meia de vigência do Estatuto tem mostrado uma relação tensa entre os agentes produtores do espaço urbano quando da implementação das novas medidas possibilitadas pela mudança de paradigma de regulação. Essa questão será tratada mais detalhadamente quando será feita análise do município de Bertioga.

2. EVOLUÇÃO DO TURISMO DE SEGUNDA RESIDÊNCIA NA RMBS

Este capítulo focalizará a Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS, destacando os papeis do porto, das indústrias e do turismo (com ênfase neste último) na formação dos municípios e no processo de metropolização da região.

2.1 BAIXADA SANTISTA – ASPECTOS GERAIS

Situada no litoral do Estado de São Paulo, a Região Metropolitana da Baixada Santista é parte integrante da Zona Costeira do Brasil, segundo a lei nº 7.661 de 16/05/1988. Pela Constituição Federal, a Zona Costeira é considerada Patrimônio Nacional juntamente com a Floresta Amazônica Brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e o Pantanal Mato-grossense e, segundo o artigo 225 - § 4º, "sua utilização far-se-á [...] dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais".

A Zona Costeira abrange toda a costa brasileira, do Oiapoque no Estado Amapá ao Chuí no Estado do Rio Grande do Sul, perfazendo um total de 8.500 km de extensão (figura 4).

Municípios da Zona Costeira e de Beira Mar / Orla Brasil Oceano Atlântico **Litoral Paulista** Capitais Estaduais Zona Costeira Capitais em Beira Mar / Orla Municípios Beira Mar/Orla Capitais em Zona Costeira Municípios da Zona Costeira Capitais fora da Zona Costeira **Limites Administrativos** Fonte: IBGE/BCIM, 2009 PNGC, 2004 IBGE, 2006 Limite Estadual Limites Internacionais Responsável Técnico

Figura 4. Zona Costeira do Brasil.

Fonte: Telles, 2012.

No litoral paulista a zona costeira tem seus limites definidos pela lei 10.019, de 03 de julho de 1998, que instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro-PEGC. Possui extensão de 700 km e área total de 27.000 km², abrigando em seu interior a maior parte da Mata Atlântica existente no Estado (SMA, São Paulo, s/d.) É constituída por 36 municípios e está dividida em quatro setores, cada um apresentando características socioambientais específicas: Litoral Norte, Complexo Estuarino Lagunar de Iguape-Cananeia e Vale do Ribeira e Baixada Santista. (Figura 5).

Embora Cubatão na Baixada Santista e todos os municípios do Vale do Ribeira não estejam situados junto ao oceano, integram a zona costeira porque são influenciados pelos fenômenos que ocorrem nos espaços costeiro e marinho.

Oceano Atlântico

Setor

Baixada Santista

Complexo Estuarino

Litoral Norte

Vale do Ribeira

Figura 5. Zona Costeira do Estado de São Paulo.

Fonte: SMA. Coordenadoria de Planejamento, (s/d).14

De todos as regiões que compõem a zona costeira paulista, a Baixada Santista é a que apresenta o maior número de habitantes, concentrando 81,8% da população.

Tabela 1. Proporção da população dos municípios litorâneos em relação às regiões.

REGIÃO	POPULAÇÃO	%
Litoral Norte	323.991	15,6
Baixada santista	1.699.464	81,8
Litoral Sul*	53.909	2,6

^{*} Iguape, Ilha Comprida e Cananéia

Fonte: SMA-CETESB, 2016.

¹⁴ Disponível em: https://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/zoneamento/gerenciamento-costeiro/

Inserida no bioma Mata Atlântica, a Região Metropolitana da Baixada Santista apresenta como componentes físicos "[...] estuários, enseadas, brejos, dunas, praias, costões rochosos [...] bem como áreas de restinga ainda preservadas, além de concentrar as maiores áreas de manguezal do litoral paulista." (SMA-SP, 2013, p: 13)

A RMBS é composta por nove municípios: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe (figura 6).

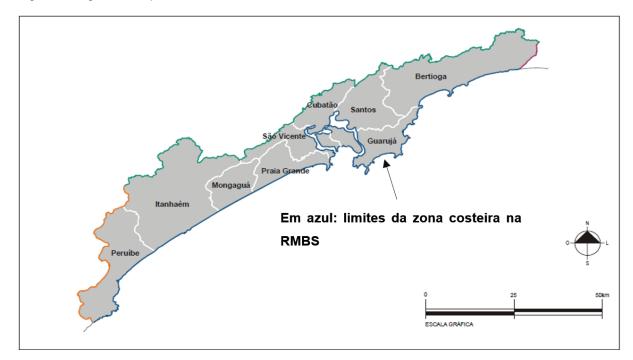


Figura 6. Região Metropolitana da Baixada Santista.

Fonte: Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM, 2002.

A RMBS foi instituída pela Lei Complementar Estadual 815, de 30 de julho de 1996 tendo sido a primeira região metropolitana brasileira que não tem como cidade polo uma capital de estado.

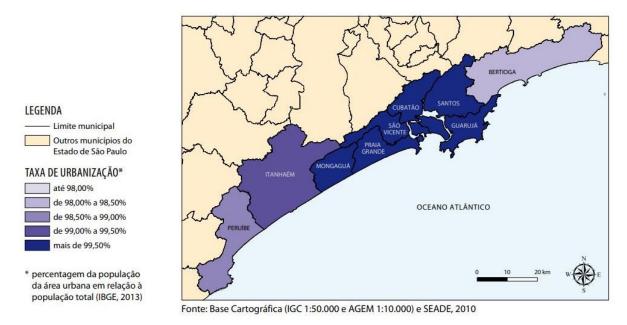
A economia apoia-se nas atividades portuária, industrial e turística, sendo que em 2016 a região participava com 3,15% do PIB estadual¹⁵.

69

¹⁵ Emplasa – Empresa paulista de Planejamento Metropolitano – GIP/CDI, 2019. Disponível em: https://www.emplasa.sp.gov.br/RMBS

Em função dessas atividades apresenta alto grau de urbanização (99,8% em 2014)¹⁶, (figura 7) e contribui de maneira expressiva para os problemas verificados na zona costeira do Brasil.

Figura 7. Taxa de urbanização dos municípios da Baixada Santista (2010).



Fonte: SMA-SP, 2013.

Pode-se dizer que os impactos na costa são proporcionais à relevância que o porto e o polo petroquímico-siderúrgico de Cubatão têm na economia nacional, assim como a atividade turística, presente em todos os municípios (exceto Cubatão) têm na economia do Estado.

O porto de Santos, que constitui o mais importante complexo portuário da América do Sul, está instalado no estuário que separa os municípios de Santos e Guarujá tendo movimentado 28% do total da balança comercial brasileira em 2017¹⁷. No mesmo ano, foi o primeiro no ranking da movimentação de cargas em contêineres com um total de 3,8 milhões de TEUS (medida padrão equivalente a um contêiner de 20 pés)

70

¹⁶ Fundação SEADE. Disponível em: http://www.iprs.seade.gov.br/iprs2016/view/pdf/iprs/reg680.pdf

¹⁷Fonte:www.transportes.gov.br/discursos-e-artigos/6712-ministro-mauricio--ressalta-resultados-positivos-do-porto-de- santos-em-2017.htm Acesso em: 12/07/2018

O município de Cubatão sedia o mais importante polo petroquímico-siderúrgico do país e constitui a segunda cidade (após Santos) em número de empregos oferecidos na região. Todos os municípios, com exceção de Cubatão, desempenham função turística balneária, recebendo anualmente milhões de visitantes no período de férias escolares de verão, correspondente aos meses de dezembro a março. Há também grande afluxo nos feriados prolongados, particularmente nos meses de temperaturas mais quentes.

Essas atividades legaram à região uma extensa rede de conexões com o planalto paulista assim como com o norte e o sul do país, através das rodovias: Caminho do Mar, Anchieta, Imigrantes, Rio-Santos, Caiçara, Cônego Domênico Rangoni, Padre Manoel da Nóbrega, Ariovaldo de Almeida Viana, Pedro Taques e Mogi Bertioga (figura 8).

Mogi - Bertioga

Rio-Santos

Sistema Anchieta - Imigrantes
SP 150 - Rodovia Anchieta
SP 160 - Rodovia Imigrantes e Nova Imigrantes
SP 248/55 - Rodovia Cônego Domênico Rangoni
(Piaçaguera - Guarujá)
SP 55 - Rodovia Padre Manoel da Nóbrega (Pedro Taques)

Acesso Ayrton Senna - Mogi das Cruzes - Bertioga
SP 70 - Rodovia Ayrton Senna da Silva
SP 098 - Rodovia Dom Paulo Rolim Loureiro (Mogi - Dutra)
SP 055 - Rodovia Dr. Manoel Hypólito Rego (Rio -

Santos)

Figura 8. RMBS - acessos rodoviários com o planalto

Fonte: Emplasa, 2005

Por ferrovia a região faz ligação com o planalto através da MRS Logística (antiga

Rede Ferroviária Federal) e com o sul do país através da América Latina Logística

(ALL), antiga Estrada de Ferro Sorocabana. É servida por 2 aeroportos: Itanhaém e

Guarujá.

Os municípios centrais concentram a maior parte da população residente. A

Taxa Geométrica de Crescimento Anual – TGCA da região apurada para o período de

1991 a 2000 era 4,4% a.a. tendo caído para 1,2% a.a. no período de 2000 a 2010

seguindo tendência nacional de desaceleração do ritmo do crescimento

populacional¹⁸.

Os municípios centrais são os que apresentaram menores taxas geométricas de

crescimento anual nos períodos de 1991 a 2000 e de 2000 a 2010 (Figuras 8 e 9). Em

contraposição, nos dois períodos Bertioga foi o município com maiores taxas de

crescimento.

Merece destaque o fato de que o município de Bertioga apresenta a menor taxa

de urbanização e em contrapartida é o que apresenta maiores taxas de crescimento

demográfico nos dois períodos considerados (figuras 9 e 10).

_

¹⁸ Fonte: IBGE 2010 – Elaborado por Emplasa, 2017. Disponível em: www.emplasa.sp.gov.br/RMBS.

Acesso: 12/07/2018

72

LEGENDA

TIANHAÉM

MONGAGUÁ

OCEANO ATLÂNTICO

TGCA (% a.a.)

0,00 - 1,00

1,01 - 2,00

Figura 9. Taxa geométrica de crescimento populacional anual da Baixada Santista entre 1991 e 2000.

Fonte: Base Cartográfica (IGC 1:50.000 e AGEM 1:10.000), Dados Censitários (IBGE 1991, 2000)

Fonte: SMA-SP,2013.

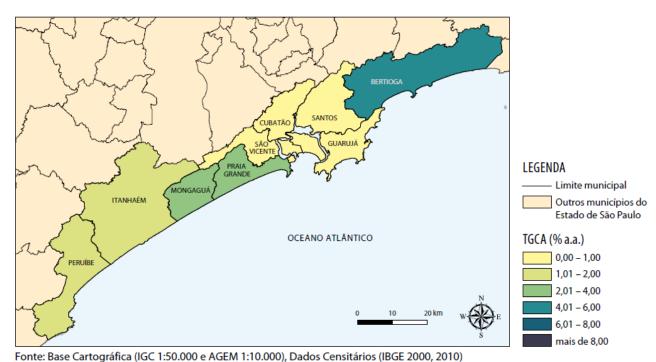


Figura 10. Taxa geométrica de crescimento populacional anual da Baixada Santista entre 2000 e 2010.

Fonte: SMA-SP,2013.

2,01 – 4,00 4,01 – 6,00 6,01 – 8,00 mais de 8,00 A região apresenta IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)¹⁹ considerado alto numa escala que vai de muito baixo a muito alto. O município de Santos detém o maior IDHM (0,840), considerado muito alto. O menor IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) é apresentado por Cubatão (0,730), mesmo assim, considerado alto²⁰.

2.2 A FORMAÇÃO DA REGIÃO

A história da formação do Brasil e da Baixada Santista nos remete a Portugal do período da economia mercantil. Foi a era das grandes navegações e de descobertas de novas terras, fase em que "[...] é o capital comercial gerado mais diretamente na circulação de mercadorias que anima toda a vida econômica". (NOVAIS apud DUARTE JR., 2003, p: 30). Dessa circunstância derivou o esforço da coroa portuguesa em explorar as terras brasileiras concentrando-se na produção de bens comercializáveis por ela, Metrópole, no mercado externo.

No período colonial os principais produtos explorados foram os extrativos (paubrasil, nas primeiras décadas após o descobrimento e ouro e diamantes mais tarde, no século XVIII) e agrícolas (principalmente a cana de açúcar durante a maior parte do período colonial), configurando estes dois últimos os ciclos da cana de açúcar e do ouro.

Os colonizadores não tiveram sucesso nas tentativas de criar no litoral paulista uma economia agroexportadora como fizeram no nordeste do país por causa das condições físicas e ambientais. Compreendido por uma faixa de planície costeira estreita localizada entre a montanha (Serra do Mar) e o oceano, com altitude mínima de 0,0 metros em relação ao nível do mar:

74

¹⁹ IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, utilizado para medir o grau de desenvolvimento de um município, região ou país, baseado nos parâmetros de saúde, educação e renda.

²⁰ Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil – Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD, 2013. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/baixada-santista. Acesso em: 12/07/201

[...] na citada área, os solos da planície ou estão nas dunas e nas restingas arenosas, ou nos manguezais encharcados e nos vales sujeitos a inundações periódicas [...] pouco espaço existia para que o colono pudesse aproveitá-los economicamente com a agricultura. (ARAÚJO, 1965, p: 25)

A região permaneceu pobre por mais de 300 anos, período em que sobreviveu modestamente graças às condições excepcionais do estuário formado entre as ilhas de São Vicente e Santo Amaro, onde se instalou o porto de Santos, que servia como base para ligação com a costa brasileira e o Rio da Prata, área com a qual os portugueses mantinham negócios.

Além disso, o porto de Santos realizava operações relacionadas ao comércio de escravos, de alimentos e produtos europeus (ARAÚJO, 1965).

No início da colonização nasceram três vilas (São Vicente, Santos e Itanhaém) e um povoado, o da Ilha de Santo Amaro, hoje Guarujá²¹ que constituem cidades importantes no contexto regional atual (figura 11).



Figura 11. Capitania de São Vicente - Vilas e Povoados - século XVI.

Fonte: Cintra, 2015.

²¹ Petrone (1965) sustenta que não houve vila na ilha de Santo Amaro nos primeiros séculos de colonização e sim um povoado. Salienta que apesar de ter sido fundado objetivando tornar-se vila o povoado nunca chegou a constituir-se enquanto tal.

A crise gerada pelo esgotamento do ciclo da cana de açúcar no Nordeste e das fontes de ouro e diamantes no Sudeste fez seguir-se um novo ciclo, o do café. Com o plantio do produto, o Estado de São Paulo - que se manteve em grande pobreza no período colonial - transformou-se no centro dinâmico da economia nacional e o porto santista no escoadouro do café para o exterior, fator que redundou no desenvolvimento urbano do município de Santos, origem da RMBS.

VIANA (2010) identifica três ciclos no processo de desenvolvimento da região. O ciclo do café, que se iniciou nas últimas décadas do século XIX, foi o primeiro a impulsionar o desenvolvimento econômico da Baixada Santista. O segundo ciclo, que teve início em meados do século XX, está associado a dois fatores: ao processo de industrialização de São Paulo (que determinou a instalação do polo industrial de Cubatão) e ao advento do turismo de massa. Ainda segundo VIANA (2010) um terceiro ciclo, cujos impactos ainda são de difícil identificação e dimensionamento, emerge nas primeiras décadas do século XXI com a exploração do pré-sal na bacia de Santos.

O primeiro ciclo, ligado ao café e ao turismo, foi responsável pela formação da Santos moderna, de Guarujá e pela expansão urbana de São Vicente. Cabe destacar a presença, desde final do século XIX, do turismo como atividade importante nos municípios que viriam a constituir-se como centrais na formação da RMBS.

O segundo ciclo, ligado a industrialização e ao turismo de massas, produziu intensa transformação na paisagem regional ao expandir a urbanização das cidades já existentes, assim como a urbanização dos demais municípios da região (Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe e Bertioga).

2.2.1 O primeiro ciclo de desenvolvimento da Baixada Santista – café e turismo

A formação da Santos moderna a partir do final do século XIX foi produto do ciclo do café²² tendo sido favorecida pelo aproveitamento do estuário santista, cujas

²² "A partir do século XVII, o café tornou-se uma das bebidas mais consumidas no velho continente, passando a fazer parte definitiva dos hábitos dos europeus, apreciado por todos e, consagrado por

qualidades já haviam dado destaque ao porto no período colonial. Seus predicados (local abrigado, profundidade e largura adequados)²³ permitiram a transformação do porto de trapiches, precário e limitado, em cais moderno, capaz de receber navios a vapor e operar diariamente o embarque de milhares de sacas de café para o exterior. (figuras 12 e 13)

Figura 12. Porto de Santos (trapiches) e navios à vela em 1882. Foto: Militão Augusto de Azevedo.



Fonte: Barbosa, 2004.

gente importante como: Sebastian Bach, Voltaire, Rousseau, reis e nobres e muitas outras celebridades. Do velho mundo para o novo foi um pulo". (Lima, s/d, [on line]).

²³ Nessa época os navios a vapor tomaram o lugar dos navios à vela (que se utilizavam de trapiches para atracar) demandando maior profundidade do canal na área de atracação, requisito que o estuário de Santos oferecia.

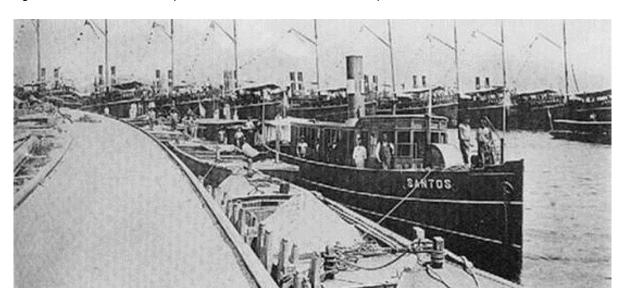


Figura 13. Porto de Santos por volta de 1900 com navios à vapor atracados.

Fonte: Novo Milênio, 2016.24

A barreira íngreme representada pela Serra do Mar que durante 300 anos dificultou o transporte das riquezas produzidas no planalto até o oceano Atlântico, conexão que é fundamental para a economia agroexportadora, foi vencida graças à tecnologia propiciada pela revolução industrial que viabilizou a implantação da ferrovia São Paulo Railway – SPR, inaugurada em 1867.

A ferrovia revolucionou o transporte. Antes dela as cargas eram trazidas no lombo de mulas que levavam de quatro a cinco sacas por animal, enquanto cada composição de trens permitia transportar milhares de sacas até o porto. (A Tribuna, 13/02/2010). Isso dá a dimensão da importância do desafio de transpor os 800 metros que separam o Planalto do litoral.

A ferrovia fazia a ligação Santos-São Paulo e ia além, pois através de ramificações articulava Santos com as áreas produtoras de café no interior do estado.

78

²⁴ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos151.htm

"Daí por diante, outras ferrovias se construíram, quer partindo de Jundiaí, quer de Campinas, todas conhecidas como *estradas de ferro do café* (Ituana, Cia. Paulista, Cia. Mogiana), e entrosadas com a já então São Paulo Railway que, como verdadeiro funil, que teria sua boca na cidade de São Paulo , ligaria em definitivo as áreas produtoras paulistas ao seu porto por excelência – o de Santos".(ARAUJO, 1965, p: 29)

Com a ferrovia e a construção do cais, Santos viveu crescimento explosivo do final do século XIX até as primeiras décadas do século XX²⁵ pois o deslocamento do eixo de desenvolvimento do nordeste para sudeste ocorreu sob novo estágio do capitalismo, a fase de acumulação extensiva, caracterizada "[...] por rápido crescimento da produção de mercadorias movido pela taxa de excedente do trabalho assalariado". (DEAK, s/d, [on line])".

Foi também o período em que capitais estrangeiros, principalmente ingleses, penetravam em novos mercados, entre os quais os de países que — como o Brasil - haviam se tornado independentes, financiando infraestrutura e serviços urbanos objetivando expandir o comércio internacional. Em Santos, a ferrovia, a iluminação pública e domiciliar e a rede de transportes coletivos foram implantados por empresas inglesas e canadenses.

Ao mesmo tempo em que abriu frentes para a mão-de-obra, esta fase introduziu novas relações de produção, agora com o predomínio do trabalho assalariado do qual é extraída a mais valia (taxa de excedente do trabalho assalariado citada por DeaK, (2010), base da acumulação capitalista.

Foi o período em que o governo federal mais incentivou a entrada de imigrantes para trabalhar no Brasil²⁶. Esses incentivos estão relacionados com a introdução em larga escala do trabalho assalariado, que precisa de oferta de trabalhadores em quantidade tal que permita regular o preço da mão-de-obra (quanto maior a oferta menor a remuneração). As imigrações serviram para isso e também para compensar

²⁶ No final do século XIX o Brasil adotou política de incentivo à imigração, possibilitando que imigrantes (principalmente europeus) aportassem no Brasil em busca de trabalho.

²⁵ A população de Santos em 1872 era de 9.181 habitantes; 15.605 em 1886; 13.012 em 1890 e 50.389 em 1900. Fonte: Sinopses dos Recenseamentos de 1872, 1886, 1890 e 1900. IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

a interrupção do tráfico de escravos (ocorrida em 1850 através da lei Eusébio de Queiroz) e o fim da escravatura ocorrido em 1888.

Como consequência das novas funções que a cidade passou a ter no contexto da economia brasileira e das transformações nas relações de trabalho, Santos teve sua população quintuplicada entre 1872 e 1900 em função do afluxo de imigrantes, principalmente europeus, e de escravos libertos atraídos pelos empregos na construção da ferrovia, do porto e da intensificação das atividades comerciais e de serviços, incluindo novos serviços públicos oferecidos, como transporte, iluminação pública.

Em função de sua importância no contexto da economia paulista e nacional, Santos recebeu na virada do século XIX para o XX investimentos estaduais e federais de tal magnitude (infraestrutura de saneamento, transporte, energia, saúde, educação) que proporcionaram condições excepcionais para urbanização da porção leste de seu território, compreendido entre o centro e a praia, possibilidade que a nenhum outro município da região foi concedida.

Além de ser responsável pelo primeiro ciclo de desenvolvimento de Santos, a economia cafeeira deu impulso ao crescimento de São Vicente no período (ARAÚJO, 1965).

O crescimento do município vizinho nas últimas décadas do século XIX (1874-1900), período das grandes obras (ferrovia, porto e início da implantação de serviços públicos), mais que duplicou, passando de 1.593 para 4.004 habitantes. (LECOQC-MULLER, 1965), motivado pelos empregos oferecidos em Santos. Verifica-se o início de um processo que levará à conurbação com São Vicente e que se intensificará no decorrer do século XX com a unificação da malha urbana de Santos com a dos municípios de Guarujá e Cubatão.

- O turismo da era do café

O turismo, na forma como conhecemos hoje, teve origem nas mudanças ocorridas em meados do século XIX, no período correspondente à 2ª fase da Revolução Industrial, entre 1850 e 1950.

O surgimento e avanços dos meios de transporte (ampliação das ferrovias, seguida da invenção do automóvel e do avião) está entre as novidades tecnológicas que alavancaram novos modos de viver, como a de realizar viagens com finalidades relacionadas à saúde, à diversão e ao conhecimento. (PAIXÃO, 2005).

Em seus primórdios, o hábito de viajar estava restrito à classe burguesa, segmento que tinha tempo e dinheiro para viagens de trens e navios a vapor. (PAIXÃO, 2005)

No Brasil, a realização de viagens com fins turísticos passou a acontecer no final do século XIX e, como nos países industrializados, essa prática inicialmente estava restrita à elite econômica.

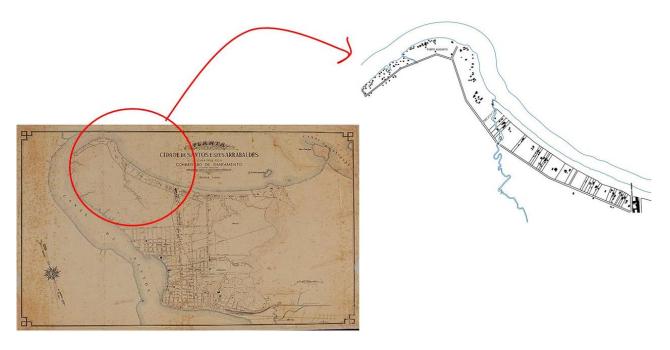
Ao criar segmentos enriquecidos pela produção e comércio do café e facilitar a chegada ao litoral com a ferrovia, a era do café deu impulso aos primeiros fluxos de turistas nos municípios de Santos e Guarujá.

Há referências que na década de 1860 já havia em Santos movimento de banhistas na praia do Boqueirão, mas circunscrito à população local, atividade facilitada pela implantação de linha de bonde (gôndolas) entre o centro, onde as famílias moravam, e a praia. "Dominava na orla praiana a paisagem de chácaras de veraneio, pertencentes em geral aos abastados negociantes da cidade, cujas residências estavam nos bairros do Paquetá e Vila Nova." (ARAÚJO, 1965, p: 38).

Com isso inaugurava-se a função balneária e, mais que isso, a ocupação das praias de Santos pela modalidade segunda residência, calcada no parcelamento do solo para fins de residência ocasional, à época de moradores da própria cidade. Mapa da ocupação de Santos em 1903 mostra parte da faixa contigua à praia parcelada, sendo certo que daí originou-se a primeira fileira de quadras da praia.

As chácaras de veraneio foram substituídas pelos palacetes. Seabra (1979) aponta que nas primeiras décadas do século XX, após a instalação da ferrovia, verifica-se rápido processo de parcelamento do solo da orla, quando as antigas chácaras de veraneio da população local são substituídas por palacetes ocupados por residentes permanentes e também por turistas. A figura 14 registra esse momento ao documentar a orla parcelada no trecho entre a praia do Embaré e Conselheiro Nébias.

Figura 14. Santos – ocupação em 1903.



Fonte: Comissão de Saneamento. Arquivo Público do Estado de São Paulo.²⁷

Fica evidente que o elemento motor desse processo foi a facilidade propiciada pela ferrovia São Paulo Railway. A ferrovia trazia café e também turistas. Dados do movimento da ferrovia entre 1867, quando foi inaugurada, até 1918, mostram crescimento constante do número de passageiros transportados.

Tabela 2. Movimento de passageiros da São Paulo Railway – 1867/1918.

ANO	PASS.	%*	ANO	PASS.	%**
1867	28.707	1	1908	1.617.764	ı
1872	76.414	46,2%	1910	1.750.669	8,2%
1877	111.726	-	1912	2.878.676	64,4%

²⁷ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/mapa31.htm#mapaC. Acesso em: 09/07/2018

1882	127.840	14,7%	1914	2.907.865	1,0%
1887	230.116	80,0%	1916	2.974.372	2,28%
1892	879.760	282,3%	1918	2.957.753	
1897	1.332.226		-	-	-

^{*} Fonte: Pinto (1997) apud Stefani (2007, p. 84).

Observa-se aumento expressivo de 282,3% no número de passageiros entre 1887 e 1892, ano da inauguração do primeiro trecho de cais. Por outro lado, observa-se queda acentuada no número de passageiros transportados a partir de 1914, situação que se prolonga até 1918 devido a redução das atividades no cais motivadas pela guerra de 1914 e pela grande geada que prejudicou a colheita do café. (REVISTA CAFEICULTURA, 2007). A queda de passageiros deve também ter sido influenciada pelo início do funcionamento da Estrada Caminho do Mar modernizada.

À época da 1ª Guerra Mundial (1914) Santos já havia se firmado como recanto de veraneio dos fazendeiros e comerciantes do café, que construíram na praia réplicas do luxo e conforto das residências do planalto (SEABRA, 1979).

Enquanto em Santos a faixa da praia era parcelada para fins de segundas residências, denotando caráter eminentemente imobiliário da ocupação da orla para fins de lazer e descanso, em Guarujá surgia a Vila Balneária, empreendimento turístico realizado pela Companhia Prado Chaves e inaugurado em 1893 para atender clientela de alto poder aquisitivo.

Instalada na Praia de Pitangueiras, a Vila era composta por hotel (Grande Hotel) que oferecia 50 quartos, salão de refeições, de barbeiro e de leitura. Tinha uma igreja, um cassino e 46 casas tipo 'chalet' "[...] todas essas casas de madeira de excelente pinho da Geórgia" (SOUZA apud MEDEIROS, 1965, p. 124).

Foi um empreendimento de envergadura pois incluiu investimentos para ligar a estação da São Paulo Railway, em Santos à praia de Pitangueiras, através de uma ferrovia (tranway) de 8 km que saía do Itapema (antiga denominação de Vicente de Carvalho) e chegava à praia de Pitangueiras (figura 15).

^{**} Fonte: Anuário Estatístico de São Paulo (1908- 1918) apud Stefani (2007, p: 90). Elaboração própria, 2018.

"[...] Vieram também duas amplas barcas, 'Cidade de Santos' e 'Cidade de São Paulo' que partindo do Valongo, junto da Estação da São Paulo Railway, atracaria em Itapema". (Souza, Pedro Luiz Pereira de, apud Medeiros, Diva Beltrão, p: 124)

Foi construído também um ramal para o bairro Santa Rosa, permitindo a ligação através do estuário (balsas) com a Ponta da Praia em Santos (figuras 15).

PLANTA LEVENTADA PARA A
COMPANHA CONSTRUTORA
COMPANHA CONSTRUTORA
SANTOS Tranway - ramal para
Santa Rosa (balsa)

Oceano Atlántico

Figura 15. Vila Balneária – Guarujá - 1923

Fonte: Stiel (s/d). 28

A Vila era dotada de energia elétrica, fornecida por uma usina própria movida a vapor, de rede de água, de esgoto e contava uma corporação própria de bombeiros²⁹.

²⁸ Disponível em: www.novomilenoo.inf.br/guarujá/gh007f.htm. Acesso em 03/03/2018.

²⁹ A Vila Balneária foi à falência em 1926 e seus serviços públicos (estrada de ferro, lanchas, serviços de água, de luz e esgoto) foram encampados pelo Estado (MEDEIROS, 1965).

Figura 16. Varanda do Grande Hotel – Guarujá. À esquerda a estação do 'tranway' em 1905



Fonte: Foto: livro Lembranças de São Paulo-II, de Gerodetti/Cornejo. 30

A Vila Balneária ocasionou a urbanização da praia de Pitangueiras, que em 1915 exibia ocupação à beira mar e jardins junto à faixa de areia (figura 17).

Figura 17. Praia Pitangueiras – Guarujá - 1915



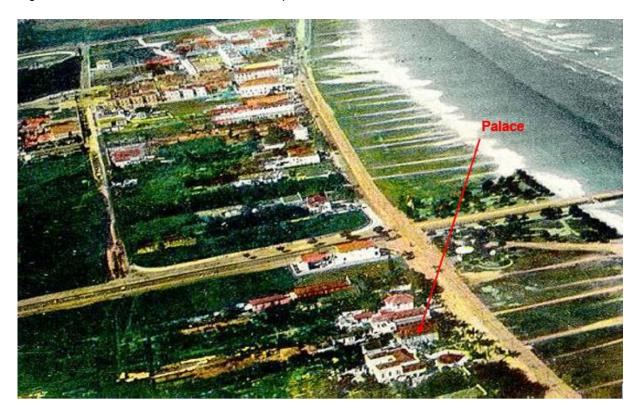
Fonte: Acervo da Sociedade Humanitária dos Empregados no Comércio (SHEC) de Santos. 31

Em Santos a faixa da praia era dominada pelos palacetes e contava também com quantidade razoável de hotéis (Figura 18) que segundo Seabra (1979) entre 1894 e 1928 dividiam a ocupação da orla da praia. (SEABRA, 1979).

³⁰ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/guaruja/gh007a.htm. Acesso: 09/07/2018.

³¹ Disponível: http://www.novomilenio.inf.br/guaruja/gfoto010b.htm

Figura 18. Praia do José Menino – Santos - por volta de 1920. Casarões e hotéis

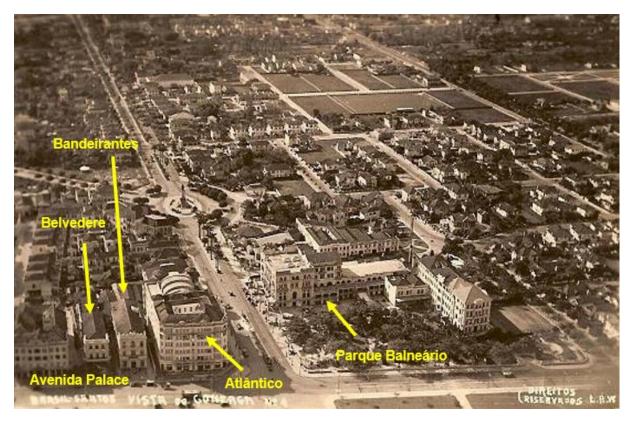


Fonte: acervo do cartofilista Laire José Giraud.32.

Os hotéis, construídos entre 1910 e 1920, ocupavam as praias do Gonzaga, Boqueirão e José Menino (ARAÚJO, 1965). No Gonzaga (figura 17) havia concentração de hotéis (Avenida Palace, Parque Balneário, Hotel Belvedere, Hotel Bandeirantes e Atlântico Hotel) (figura 19)

³² Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos156.htm. Acesso: 10/07/2018

Figura 19. Hotéis na praia do Gonzaga – Santos - década de 1930



Fonte: Cartão Postal - acervo Ary O. Céllio. 33

Uma presença recorrente em cidades turísticas dessa época, os cassinos proporcionavam diversão dirigida aos segmentos sociais que além de tempo livre para viajar tinham dinheiro para gastar em jogos de azar.

No Brasil a introdução do turismo vinculado a jogos deu-se no início do século XX, quando surgiram cassinos agregados a hotéis e frequentados pela elite econômica (PAIXÃO, 2005).

Em Santos, alguns cassinos funcionavam junto a hotéis (Parque Balneário, Atlântico, Palace Hotel, Internacional) outros junto a centros de diversões (Miramar, Coliseu e Monte Serrat). A Vila Balneária em Guarujá tinha cassino. Em São Vicente havia o Grande Cassino de Jogos e Diversões que funcionou onde hoje está instalado o Ilha Porchat Clube. Referindo-se ao casino de Guarujá, Medeiros (1965, p. 134)

87

³³ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos003.htm

sublinha que "[...] estreitamente ligado à função de veraneio, acha-se o jogo, representado pelo Cassino, também inaugurado com a Vila Balneária, mas de frequência bastante numerosa".

Os cassinos eram elemento de atração importante a julgar pela placa exibida pelo Hotel Parque Balneário com a palavra Kursaal (cassino em alemão) em local e tamanho que pudesse ser vista pelos navios que chegavam a Santos (figura 20).

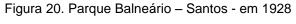




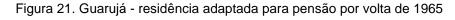
Foto: Jornal A Tribuna, 26/03/1928 (cor acrescentada por Novo Milênio). 34

Nas décadas de 1930 e 1940 a queda da hegemonia da elite do café alterou o uso do patrimônio edificado na orla santista. Os palacetes deram lugar a pensões e residências permanentes.

³⁴ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos003c.htm. Acesso em 10/07/2018.

"[...] os palacetes, na maioria pertencentes a comissários e fazendeiros, sofreram uma transformação por toda a década de 1930, perdendo sua função residencial de classe abastada. Formaram-se, assim, as inumeráveis pensões da praia, onde iam passar seus dias de folga as famílias da classe média e mesmo operária do planalto." (ARAÙJO, 1965, p: 40).

O fenômeno também aconteceu em Guarujá. Medeiros documenta residências que foram adaptadas para funcionar como pensões (figura 21).





Fonte: Medeiros, 1965, p: 137

Segundo SEABRA (1979) a clientela também mudou, pois artesãos, profissionais liberais e proletariado industrial passaram a dividir com a elite do café a frequência das praias, prenunciando o perfil dos frequentadores que viriam pouco mais tarde a compor a clientela turística na etapa do turismo de massas.

2.3 O SEGUNDO CICLO DE DESENVOLVIMENTO – INDÚSTRIA E TURISMO DE MASSAS

O segundo ciclo de desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista foi consequência do processo de industrialização do pós-guerra (1945) da expansão do porto de Santos e do advento do turismo de massas no Brasil.

Segundo Viana (2010) a industrialização da RMBS foi parte do processo de expansão do parque industrial paulista para outros municípios da Grande São Paulo e do interior e fator responsável pela intensificação da urbanização.

Na Baixada Santista a industrialização associada a nova onda de desenvolvimento turístico foi responsável por operar mudanças na configuração de Santos e das cidades limítrofes, através da formação de Cubatão (com a instalação do polo petroquímico-siderúrgico) e da expansão urbana de São Vicente e Guarujá ensejando a conurbação desses municípios e a formação da área central da região metropolitana.

Além de fomentar a expansão urbana dos municípios centrais, o turismo de massas motivou a urbanização dos municípios não centrais (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe ao sul e Bertioga ao norte).

Assim como na virada do século XIX para o XX, o crescimento populacional de Santos a partir da década de 1940 foi impulsionado por nova onda migratória. Só que agora esse crescimento se deu regionalmente e teve como origem os deslocamentos internos de populações no território brasileiro, atraídas pelos empregos oferecidos pelo polo industrial, pelo porto e pela construção civil, principalmente para suprir a demanda de segundas residências.

Esses fluxos ocorreram em razão do processo de expulsão da população do campo causada pela mecanização das atividades agrícolas (e também em virtude das secas que assolaram o nordeste a partir dos anos 1960) e o deslocamento para as

áreas, como o sudeste e particularmente São Paulo, onde estava ocorrendo intenso processo de industrialização e, portanto, grande oferta de empregos.

Cabe ressaltar que o desenvolvimento industrial da Baixada Santista se revestiu de características particulares pois teve participação determinante do Estado, que investiu sobretudo nos segmentos de bens de produção (indústrias de base), como energia, transportes e telecomunicações, sem o que seria impossível alavancar a industrialização no Estado. "A implantação do polo industrial de Cubatão faz parte dessa estratégia do planejamento estatal, com a decisão de implantar a Refinaria Presidente Bernardes, através da Petrobrás em 1955". (VIANA, 2010, p: 153)

Deve-se acrescentar ainda que a escolha de Cubatão se deveu à posição geográfica do município, localizado no entroncamento de importantes rodovias e ferrovias que fazem ligação com o planalto e com o sul do país, fatores que desempenharam papel central na entrada dos municípios da Baixada Santista na era do turismo de massa já que ligava a região com os centros emissores de turistas no planalto (ver figura 8, p: 72)

Deveu-se também à proximidade com Santos, área urbana que além do porto – que à época expandiu seus terminais de granéis líquidos ocupando a Ilha Barnabé - oferecia concentração de força de trabalho e de meios coletivos de consumo como habitação, transporte, saúde, educação etc. Ao atender as necessidades dos trabalhadores do polo de Cubatão, Santos proporcionava "[...] economias de escala e de aglomeração [...] no sentido de trazer ao processo de desenvolvimento maior plenitude e eficácia". (FONSECA e COSTA, 2004, p: 27)

A mesma lógica esteve presente no processo de construção do parque de imóveis para atender demanda turística, a qual também procurou primeiro as áreas que ofereciam infraestrutura e meios coletivos de consumo como Santos, São Vicente e Guarujá. Como destaca Seabra (1979) os empreendimentos para atender demanda turística só migraram com força para os demais municípios com a abertura de novos acessos e quando o modelo começou a apresentar sinais de esgotamento nos municípios centrais.

2.4 O TURISMO DE MASSAS NOS MUNICÍPIOS CENTRAIS

A inauguração da Via Anchieta no final da década de 1940³⁵ é considerado um marco no processo de mudanças operadas nos municípios da RMBS. A expansão urbana dos municípios centrais impulsionada pelo turismo deveu-se à rodovia que tornou mais fácil e rápido chegar ao litoral, fator que segundo Seabra (1979), desempenhou papel importante na viabilização econômica dos investimentos que verticalizaram as orlas das praias para atender lazer da população de fora dos municípios.

Contudo, essas alterações têm que ser vistas também no contexto mais geral de mudanças que aconteciam no mundo capitalista e que deram, antes de mais nada, condições para que o turismo deixasse de ser privilégio das antigas elites.

O turismo experimentou transformações após a Segunda Guerra Mundial na etapa em que os governos – sobretudo dos países capitalistas centrais - adotaram políticas do chamado Estado de Bem-Estar Social (Welfare State).

Nessa fase, como forma de amenizar os conflitos entre capital e trabalho, o Estado assume o papel de garantidor dos meios coletivos de consumo, universalizando padrões mínimos de educação, saúde, habitação, lazer. Segundo Martins, 2011, p: 11). "O século XX foi palco de um cenário excepcional para as políticas sociais. A luta dos trabalhadores possibilitou um conjunto de conquistas para a massa proletária sem precedentes na história do capitalismo".

Além dos meios coletivos de consumo, as conquistas abarcavam garantias relacionadas com as condições de trabalho, como redução da jornada, férias remuneradas, seguridade social e acesso ao consumo (com a garantia de rendas niveladas com a compra de bens e serviços).

³⁵ A entrega ao tráfego da Via Anchieta teve duas etapas: a primeira pista foi inaugurada em 1947 e a segunda em 1950.

Por essa razão o turismo de segunda residência teve expressivo crescimento no mundo após a Segunda Guerra Mundial e desde a década de 1970 constitui uma das principais modalidades em desenvolvimento no mediterrâneo espanhol, onde a tipologia de turismo residencial à beira mar é a mais difundida. (SOUZA et al, 2016)

No Brasil o turismo de segunda residência tomou corpo a partir da década de 1950 com as transformações que ocorreram tanto na economia (desenvolvimento industrial) quanto na sociedade brasileira.

As mudanças se iniciaram ainda nos anos 1930 com a criação de marcos legais de regulamentação das relações de trabalho e culminaram com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. A CLT sistematizou toda a legislação produzida até então e introduziu novos direitos criando bases para expansão de uma classe média urbana.

Necessário frisar que no Brasil a proteção social e os direitos trabalhistas ocorreram de maneira restrita, "[...] estreitamente vinculados ao mercado formal de trabalho, beneficiando aqueles que possuíam carteira assinada e contribuíam com o sistema." (MARTINS, 2011, p: 12)

Mesmo assim essas conquistas possibilitaram a expansão de uma classe média tanto em quantidade quanto em poder aquisitivo. São esses segmentos que vão movimentar a atividade turística, inclusive fortalecendo a disseminação da modalidade segunda residência.

Para o desenvolvimento do turismo de segunda residência no Brasil e na RMBS muito contribuiu o acesso à compra de automóvel, fator que associado aos investimentos públicos na melhoria das ligações rodoviárias (como abertura da Rodovia Anchieta), desempenhou importante papel no estímulo a novos hábitos, pois oferecia facilidades de deslocamento a essa clientela. O aumento de renda, por sua vez, oferecida oportunidade para aquisição de residências para uso ocasional em locais aprazíveis na montanha e na praia.

Para Seabra (1979) a segunda residência não só cristalizou a ideia da propriedade do imóvel de fim de semana e férias como garantia de privacidade e conforto, mas também como uma alternativa de investimento de excedentes de rendas, de crescimento patrimonial.

Portanto, à semelhança do que aconteceu nos países centrais, a ampliação da classe média criou mercado robusto para esse tipo de alojamento, que experimentou crescimento constante em todos os municípios centrais a partir da década de 1940.

Referindo-se ao início do processo de produção imobiliária para fins turísticos em Santos, Seabra (1979) destaca que segundo Cadastro da Prefeitura Municipal de Santos até o final da década de 1940 existiam 15 edifícios de até 4 pavimentos, os quais tinham sido adquiridos na maior parte por paulistanos, denotando que a verticalização nasceu vinculada à segunda residência. A figura 22 reproduz um cartão postal da época, que destaca a praia como elemento de identidade de Santos e, para o que nos interessa, mostra o início do processo de verticalização podendo-se notar que se estende para a orla de São Vicente (Itararé).



Figura 22. Vista da orla de Santos e São Vicente – década de 1940

Fonte: acervo professor Francisco Carballa.36

³⁶ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos073b.htm

Em São Vicente a nova tipologia estendia-se também para a orla de outras praias como mostra a figura 23 que retrata o Gonzaguinha na década de 1940.

Figura 23. São Vicente - década de 1940 - Gonzaguinha



Fonte: Santos, 2010.37

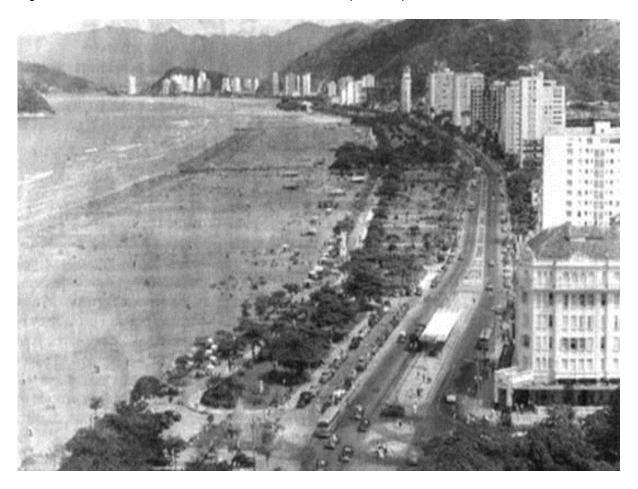
A partir de 1950 essa tipologia se disseminou em São Vicente e Santos como mostra a figura 24.

"Essa linha de arranha-céus [...] constitui um novo tipo de ocupação do espaço urbano, agora no sentido vertical [...] Esses prédios de apartamentos representam não só o mais recente tipo de ocupação das praias santistas, como o mais representativo de uma das quatro funções da cidade: o veraneio". (ARAUJO, 1965, p: 40)

95

³⁷ Disponível em: http://saovicentenamemoria.blogspot.com/2010/01/

Figura 24. Orla de Santos e São Vicente em 1956 – em primeiro plano o hotel Atlântico.



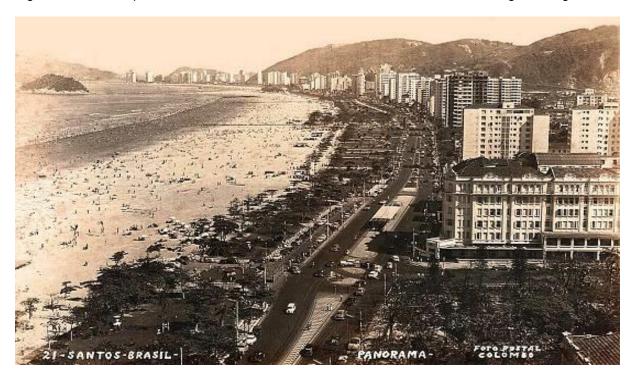
Fonte: acervo de Orlando Rodrigues Pereira, publicada em A Tribuna, em 25 de março de 2005. 38

Em dez anos a paisagem da orla mostrada pelos cartões postais mudou radicalmente (figura 25), evidenciando ritmo impressionante do crescimento das construções verticalizadas nas praias de Santos/São Vicente. Esse movimento se manteve na década de 1970 (figura 26) consolidando a quadra da praia como espaço de domínio da segunda residência.

96

³⁸ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos073b.htm

Figura 25. Orla das praias de Santos e São Vicente - década de 1960 - mesmo ângulo da figura 24



Fonte: acervo do professor Francisco Carballa.39

Figura 26. Orla de São Vicente e Santos - anos 1970



Fonte: cidades sem postais⁴⁰ ,s/d.

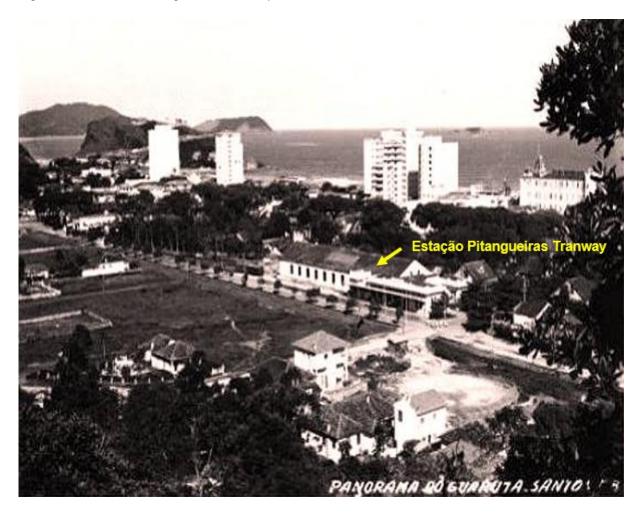
³⁹ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos073b.htm

⁴⁰ Disponível em: http://cidadesempostais.blogspot.com/2013/02/205-sao-vicente-sp-dec-de-1970.html

O mesmo movimento é registrado em Guarujá (figuras 27, 28, 29 e 30). Segundo Medeiros (1965) o primeiro arranha-céu surgiu em 1943 na praia das Pitangueiras (Edifício Pitangueiras), aproveitando a infraestrutura deixada pela Vila Balneária.

Daí por diante, em cada ano, a cidade recebeu, pronto para ser ocupado, mais um, dois ou três novos prédios. Nos últimos anos, o ritmo acelerado de suas construções atesta o interesse despertado por sua praia principal: em 1959 ficaram prontos onze edifícios na praia das Pitangueiras. (MEDEIROS, 1965, p: 119)

Figura 27. Praia das Pitangueiras – Guarujá – década de 1950



Fonte: Foto: cartão postal da década de 1950. 41

⁴¹ Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/guaruja/gh007a.htm

Figura 28. praia das Pitangueiras – década de 1950 (presumível)



Fonte: IBGE – Brasil em Síntese – São Paulo, s/d. 42

Figura 29. Pitangueiras – Guarujá - década de 1970



Fonte: Hotel Santa Maria – Guarujá - fotos antigas, s/d.43

⁴² Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guaruja/historico

⁴³ Disponível em: https://www.hotelsantamariaguaruja.com.br/fotos-antigas

Figura 30. Praia das Pitangueiras – Guarujá - 2016



Fonte: Guarujá Web, 2016.44

Não eram só os arranha-céus. Segundo Medeiros (1965) a abertura de novos loteamentos transformou a fisionomia urbana de Guarujá a partir da década de 1940 configurando verdadeira "febre de loteamentos" no período de 1951-1956, ritmo que foi retomado em 1959. "Eram então procurados, essencialmente, os terrenos junto às praias, alongando-se Guarujá linearmente" (MEDEIROS, 1965, p: 119), sendo a ocupação linear a principal característica da urbanização voltada a residências de temporada em cidades de praias.

Os resultados da crescente importância dos empreendimentos de segunda residência aparecem nas contagens de população feitas em 1950 e 1960. Enquanto

⁴⁴ Disponível em: http://www.guarujaweb.com.br/praia-das-pitangueiras/

população do distrito de Guarujá cresceu 97%, subindo de 6.431 para 12.709 habitantes⁴⁵, o aumento do número de domicílios foi de 147,7% (passando de 2.051 para 5.082 domicílios). O número de imóveis, muito superior ao número de famílias permanentes, denota uma produção expressiva de imóveis de uso ocasional para atender população flutuante. (MEDEIROS, 1965)

Em sua pesquisa Seabra (1979) detectou que por volta de 1960 a segunda residência já havia se consolidado como modalidade de uso e ocupação do solo e que o processo de produção de edifícios de temporada na orla de Santos começava a apresentar sinais de esgotamento. O mercado se voltava para atender população permanente, fato evidenciado pela mudança do padrão de unidades produzidas⁴⁶. "[...] produzia-se agora para uma demanda local, com poder aquisitivo suficiente para consumir habitações de 3 dormitórios e mais, em edifícios de até um apartamento por andar". (SEABRA, 1979, p: 81)

No entanto, é incontestável que o predomínio de edificações verticais no espaço de domínio dos turistas – a orla da praia – representou em todos os municípios a consolidação da modalidade segunda residência como forma de hospedagem na RMBS, padrão que se reproduzirá nos municípios não centrais e que em Bertioga apresentará características específicas quanto ao modelo de ocupação do solo.

- Turismo de massas e a urbanização dos municípios não centrais

Da mesma forma que a facilidade de acesso do planalto à Santos, São Vicente e Guarujá (ampliada com a inauguração da Rodovia dos Imigrantes na década de 1970) induziu à escolha desses municípios como destino para descanso e lazer da população da Grande São Paulo, a melhoria das conexões com os municípios não

⁴⁵ Fonte: Dados fornecidos pelo Agente do IBGE (MEDEIROS, 1965, P: 119)

⁴⁶ Segundo Seabra esse dado foi obtido a partir de análise das notificações do IPTU que até meados dos anos 1950 eram enviadas à residência dos proprietários. Os dados são corroborados por pesquisa realizada pela Prodesan - Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. em setembro de 1976 com zeladores (foram pesquisados 372 edifícios altos) e pesquisa realizada pela autora em julho, agosto e setembro de 1976 (SEABRA, 1979, p. 103)

centrais (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe e Bertioga) foi responsável pelo desenvolvimento do turismo nessas localidades a partir dos anos 1960.

Isso se deveu à abertura da Rodovia Padre Manoel da Nóbrega (1960) que ao possibilitar conexão com a rodovia Anchieta aproximava o planalto dos municípios situados no sul do litoral paulista. A rodovia Manoel Hypólito do Rego (Rio-Santos) cumpriu o mesmo papel, ligando de forma mais efetiva Bertioga, localizada ao norte do polo central, com a Região Metropolitana de São Paulo, conexão reforçada a partir da década de 1980 com a rodovia Mogi Bertioga ligando com a zona leste paulista.

Até o advento da Pe. Manoel da Nóbrega o trânsito entre municípios localizados ao sul da área central da RMBS (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe era feito pela estrada de ferro Sorocabana⁴⁷ e, no modal rodoviário, de maneira precária pela areia da praia.

Comentando a ligação com o Sul pela praia, Magalhães (1965, p: 65) descreve os 44 km de extensão da orla do município de Praia Grande como "areia quase sempre umedecida, tornando-a por isso lisa e dura, oferecendo um caminho esplêndido para automóveis e constituindo ótimo passeio".

Ainda segundo o autor "[...] esse 'caminho esplendido' nem sempre o é. Vejase o transtorno causado, inúmeras vezes, quando da passagem dos veículos pela desembocadura de cursos d'água." (MAGALHÃES, 1965, p. 67)

Com esse quadro faz-se ideia do enorme impacto provocado pela abertura da Padre Manoel da Nóbrega para circulação em direção ao litoral sul assim como a importância do automóvel como meio de locomoção.

Citando Prestes Maia, Seabra (1979) sublinha a dupla função que a rodovia cumpre no processo de expansão do turismo de segunda residência para o sul e norte

_

⁴⁷ A Estrada de Ferro Sorocabana (atual América Latina Logística – ALL) ligava o interior de São Paulo ao litoral através do ramal Mairinque (situada na Região Metropolitana de Sorocaba) a Santos e a partir de Santos fazia ligação com Juquiá no Vale do Ribeira.

do litoral de São Paulo. "No movimento de passageiros a rodovia representa além de apaziguamento paisagístico, a vantagem de levar também o carro que o turista usará nas praias. "(SEABRA, 1979, p: 45)

Vale dizer que o automóvel reduziu não apenas os tempos de deslocamento para municípios que estão mais distantes de Santos, como também facilitou a mobilidade dentro das cidades balneárias de segunda residência. Nestas o modelo de ocupação se dá de forma linear, acompanhando a linha da praia, o que em geral resulta na necessidade de percorrer grandes extensões para transitar de uma ponta a outra dos municípios.

A partir de meados da década de 1950, com aumento da produção de veículos e maior facilidade de crédito para sua aquisição, verifica-se mudança no padrão de deslocamento, atestada pelos números de pesquisa da Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo. No início da década de 1950 o número de automóveis que vinham para o litoral paulista já era superior ao de ônibus e a preponderância vai se tornando cada vez maior nas décadas seguintes, como mostra a tabela 3.

Tabela 3. Tráfego de automóveis e ônibus pela via Anchieta em fins de semana – 1950-1970

ANO	PASSEIO	ÔNIBUS
1950	7.701	2.095
1955	13.699	2.156
1960	30.639	7.738
1965	44.434	4.359
1970	87.083	5.181

Fonte: Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo, in Seabra (1979).

SEABRA (1979) oferece ainda números que mostram que esse fenômeno ocorre associado à mudança no destino das pessoas, pois embora entre 1953 e 1968 o volume de tráfego que se dirigia à Baixada Santista tenha aumentado, o fluxo em direção a Santos não cresceu nas mesmas proporções, indicando relação com o incremento imobiliário de segundas residências nos municípios situados ao longo da rodovia Pedro Taques, de Praia Grande a Peruíbe (tabela 3).

Tabela 4. Fluxo de Santos no fluxo total da Baixada (em %).

ANO	ÔNIBUS	AUTOMÓVEL
1953	76	60
1958	31	31
1963	43	43
1968	73*	26

^{*} Dados superestimados em razão da não separação do tráfego regional do inter-regional.

Fonte: Estatísticas de Trânsito – DER – Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo, in Seabra (1979).

Diferentemente dos municípios centrais, onde o turismo se somou às atividades portuária e industrial, assim como ao comércio e serviços, para formação de um tripé de sustentação econômica, nos municípios não centrais as transformações ocorreram apoiadas exclusivamente na introdução da atividade turística na modalidade segunda residência como forma de hospedagem. Até meados do século XX, esses municípios viviam da produção agrícola. Alguns como Bertioga, ainda eram distritos.

Segundo Magalhães (1965, p: 68), em meados da década de 1960 Praia Grande vivia da atividade rural de "[...] pequenos grupos praianos que se dedicavam às pequenas plantações de milho, feijão e mandioca". Entretanto o autor destaca um aumento constante do número de turistas já a partir da 2ª Guerra Mundial (apesar da precariedade dos acessos) atribuindo tal movimento à ação do mercado imobiliário.

[...] tal se deve mais à intensa propaganda desenvolvida pelas companhias loteadoras e às facilidades oferecidas na compra de terrenos do que as melhorias efetuadas, como fornecimento de energia elétrica e abertura de vias de acesso. (MAGALHÃES, 1965, p: 68).

A ação dos loteadores era possível pela disponibilidade fundiária desses municípios cujas economias nesse momento começavam a migrar de agrárias para terciárias, oferecendo como atrativo lotes mais baratos para construção de residências de temporada e com isso captando segmentos de classe média de menor poder aquisitivo.

O empreendimento Cidade Ocian foi uma iniciativa pioneira e marcou a formação de Praia Grande no início da década de 1950. Constituído por 22 blocos de edifícios

residenciais de três pavimentos⁴⁸ o conjunto contava com abastecimento de água, além de comércio, igreja e posto policial como informa a peça publicitária de comercialização do empreendimento (Figuras 31 e 32).

Figura 31. Cidade Ocian – Praia Grande - peça publicitária



Fonte: Banco de imagens antigas – Praia Grande (sem data)⁴⁹

⁴⁸ www.novomilenio.inf.br/pg/pgfotosnm.htm

⁴⁹ Disponível em:

Figura 32. Cidade Ocian – Praia Grande - peça publicitária



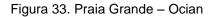
Fonte: Banco de imagens antigas – Praia Grande (sem data)⁵⁰

Na peça de divulgação do empreendimento aparecem quatro importantes fatores de apelo turístico: a nova conexão com São Paulo, através da rodovia Pe. Manuel da

http://albertomourao.com.br/fotos/Praia%20Grande/Antigas/Ocian/slides/ocian%20(14).html

⁵⁰ Disponível em:

Nóbrega, aproximando a clientela do sonho da casa de praia, a autossuficiência em infraestrutura e a promessa de ganhos de capital com a valorização do empreendimento, predicados mínimos esperados de qualquer empreendimento imobiliário. Mas Cidade Ocian era em meados dos anos 1960 uma área edificada em meio a uma ocupação rarefeita como mostra a figura 33.





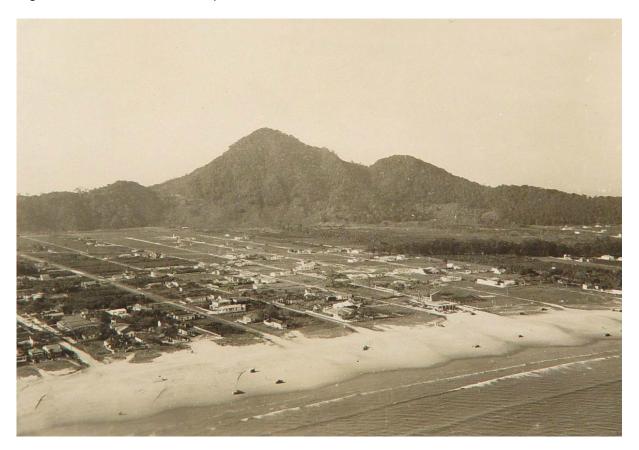
Fonte: Fonte: Banco de imagens antigas – Praia Grande (sem data)⁵¹

O mesmo acontecia com o Boqueirão (centro comercial, onde estavam localizados os três hotéis existentes na cidade) e onde era possível observar áreas mais densamente ocupadas em meio a núcleos dispersos (MAGALHÃES, 1965). (Figura 34)

http://albertomourao.com.br/fotos/Praia%20Grande/Antigas/Ocian/slides/ocian%20(8).html

⁵¹ Disponível em:





Fonte: Prefeitura de Praia Grande – Banco de imagens (2011).⁵²

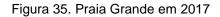
Mas as descrições de Magalhães mostram uma cidade (que à época era distrito de São Vicente) em transição. Havia uma ebulição devido a presença de alguns prédios de apartamentos, inúmeros depósitos e lojas de comércio de materiais de construção além de escritórios imobiliários indicando "[...] grande o surto de construções e loteamentos". (MAGALHÃES, 1965, p: 71). O autor cita também o grande movimento de ônibus que traziam grupos para piqueniques nos fins de semana indicando a prática da modalidade de turismo de um dia.

Com base no padrão das residências, Magalhães (1965, p. 71) sublinha que Praia Grande "[...] corresponde a uma área balneária de categoria média inferior ou mesmo modesta" quando comparada a Santos, refletindo a presença de clientela

 $^{^{52}}$ Disponível em: http://www.cidadaopg.sp.gov.br/imprensa/fotos/wp-content/uploads/2011/04/Vista-aerea-do-Boqueirao-decada-de-1950.jpg

oriunda de novos segmentos de renda, diferentes daqueles que moldaram Santos e São Vicente.

Em 2017 a imagem de Praia Grande mostra que a linha da orla desenvolveu a mesma tipologia construtiva das praias de Santos, São Vicente e Guarujá (figura 35).





Fonte: G1 – Santos e região (2017)⁵³.

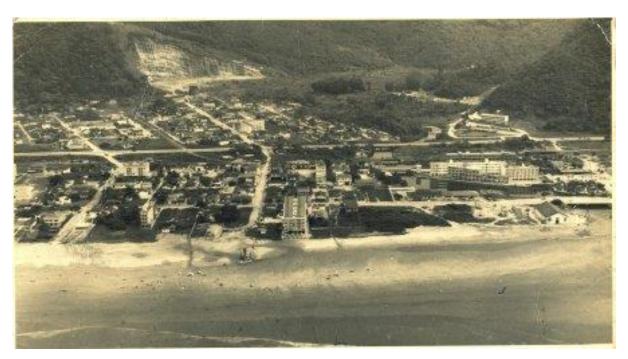
Em Mongaguá houve tentativa de atrair turistas já na década de 1930 com a criação de um hotel à beira mar, mas a iniciativa fracassou certamente em razão da precariedade de ligações com os centros emissores de turistas (MAGALHÃES, 1965).

Somente com o advento da rodovia Pe. Manuel da Nóbrega e a implantação da Cidade Ocian, localizada em Praia Grande, mais próxima à divisa com Mongaguá, é

⁵³ Disponível em:http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/50-anos-de-Praia-Grande/noticia/2017/01/praia-grande-completa-50-anos-conheca-historia-da-cidade.html

que se iniciou o processo de ocupação para fins turísticos. Magalhães (1965, p: 75) destaca que a Cidade Ocian repercutiu em Mongaguá na medida que "[...] proprietários de glebas passaram a ter influência criando leis que beneficiavam suas áreas de interesse". Desse modo, em meados da década de 1960 era intenso o ritmo de construções em Mongaguá e, assim como em Praia Grande, o padrão das moradias era modesto (Figura 36).

Figura 36. Mongaguá 1970



Fonte: Estações ferroviárias do Brasil (2018).54

⁻

⁵⁴ Disponível em: http://www.estacoesferroviarias.com.br/m/mongagua.htm

Figura 37. Mongaguá 2017-57 anos



Fonte: Foto divulgação Prefeitura de Mongaguá, 2017

Da mesma forma que Praia Grande e Mongaguá, o processo de ocupação mais intenso de Itanhaém e Peruíbe ocorreu após a implantação da rodovia Padre Manoel da Nóbrega. Os municípios passaram a substituir as atividades primárias pelo terciário fomentado pelo turismo. Da mesma forma que seus vizinhos, os municípios apresentam padrão mais modesto das segundas residências quando comparado aos municípios centrais.

Cabe lembrar que Itanhaém, São Vicente e Santos se formaram nas primeiras décadas do período colonial, mas seus processos de ocupação foram distintos, especialmente em Santos onde o núcleo histórico fica distante da orla marítima.

Figura 38. Peruíbe – anos 2000



Fonte: G1 - Santos e Região (2013)55.

Notícia do jornal A Tribuna, de 26 de janeiro de 1978, uma 5º feira de um feriado prolongado pelo aniversário da cidade de São Paulo (comemorado no dia 25) reporta a presença de milhares de turistas no litoral, com a descida de 63 mil veículos para a Baixada Santista, num período de 24 horas, com enormes congestionamentos. Em Peruíbe estimava-se a presença de 80 mil turistas.

O processo de urbanização desses municípios ocorreu sobre um território onde havia farta disponibilidade de terras, mas como o fator indutor eram as praias, repetese o padrão de ocupação linear acompanhando a linha do mar, que - à semelhança dos municípios centrais - se firmou como área de domínio da segunda residência. O

⁵⁵ Disponível em: http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2013/03/conferencia-de-turismo-comeca-nesta-segunda-feira-em-peruibe.html

processo de ocupação prosseguiu estendendo-se até a linha da rodovia e em seguida até os limites da Serra do Mar avançando sobre áreas ambientalmente frágeis.

"Esses quatro municípios citados apresentam um mesmo modelo de ocupação urbana [...] configurando uma única mancha urbana contínua e conurbada, assim como mostram as mesmas tendências de expansão para o interior de seus territórios mais especificamente na faixa posterior à rodovia em direção à Serra do Mar" (FREITAS, p: 31)

O município de Bertioga, que será estudado de forma mais detalhada no capítulo 4 é parte desse contexto. Situado ao norte do litoral paulista, seu processo de urbanização foi similar à dos municípios localizados ao sul, tendo como fator indutor a entrega ao tráfego da rodovia Manoel Hypólito do Rego (Rio – Santos).

2.5 OS IMPACTOS DA MODALIDADE SEGUNDA RESIDÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DA RMBS

O turismo de veraneio baseado na modalidade segunda residência como forma principal de hospedagem produz impactos econômicos, sociais e ambientais importantes. Esses impactos decorrem de dois fatores:

- a) do aumento da população com acréscimo de população flutuante no período de temporada, com repercussões na utilização da infraestrutura e nos serviços urbanos, pois o dimensionamento tem que ser pensado para atender a demanda quando as cidades estão lotadas (entre dezembro e março e com menor intensidade em julho e em feriados prolongados) ficando ociosos a maior parte do ano.
- b) do perfil de gastos do turista de 2ª residência, bem menor que os realizados por turistas que utilizam outras categorias de hospedagem como hotéis, colônias de férias, pensões, etc., fator que associado à sazonalidade do fluxo de turistas provoca, além de baixos rendimentos, intermitência de oferta de empregos/oportunidades de trabalho, muito superiores no período de temporada de verão e que minguam no resto do ano

O aumento da população nas temporadas é mostrado na tabela 4 que registra os acréscimos nos períodos de pico, assim como a população flutuante para o restante do ano. Com exceção de Santos e São Vicente, cujos acréscimos máximos não ultrapassam o total de população residente nos períodos de maior afluência, nos

demais municípios verifica-se crescimento de turistas em até 4 vezes o número de habitantes permanentes.

Tabela 5. Tabela comparativa entre a população fixa e flutuante (1995, 1996 e 2000) – Baixada Santista

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO FLUTUANTE			
	FIXA 1996	1995			
		VERÃO	CARNAVAL	RESTO DO	
				ANO	2000
Bertioga	17.002	40.000	70.000	12.000	200.000
Cubatão	97.257	-	-	-	-
Guarujá	226.365	110.000	300.000	31.200	740.000
Itanhaém	58.017	45.000	130.000	12.000	220.000
Mongaguá	27.065	22.000	101.000	2.000	135.500
Peruíbe	41.398	32.000	88.000	8.000	300.000
Praia Grande	150.388	140.000	516.900	35.000	1.500.000
Santos	412.243	115.000	350.000	28.000	412.000
São Vicente	279.528	110.000	231.000	27.600	600.000
TOTAL	1.309.263	614.000	1.786.900	155.800	4.1007.500

Fonte: Sabesp, elaborado por AGEM (2002) apud Sato (2008).

A ociosidade da infraestrutura e serviços instalados pode ser medida pela relação entre imóveis de uso ocasional e imóveis de uso da população permanente em cada município (tabela 5).

Tabela 6. RMBS - Domicílios de uso permanente e uso ocasional - 2010.

MUNICÍPIO	PERMANENTE	OCASIONAL
Santos	81,70%	11,33%
São Vicente	82,62%	9,43%
Guarujá	61,81%	33,69%
Cubatão	93,68%	0,56%
Praia Grande	41,73%	52,44%
Mongaguá	34,90%	60,55%
Itanhaém	42,11%	51,89%
Peruíbe	48,04%	44,16%
Bertioga	37,82%	62,18%

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração Instituto Polis, 2013

Esses números indicam que com exceção de Cubatão (que não tem praia) e que apresenta índice desprezível de imóveis ocasionais, os demais apresentam a modalidade em gradações variadas. Assim, nota-se que nos municípios centrais (Santos, São Vicente e Guarujá) o número de domicílios permanentes supera os

ocasionais. Nos demais verifica-se que a relação se inverte, com domicílios ocasionais superando os ocupados por população permanente. (figura 39)

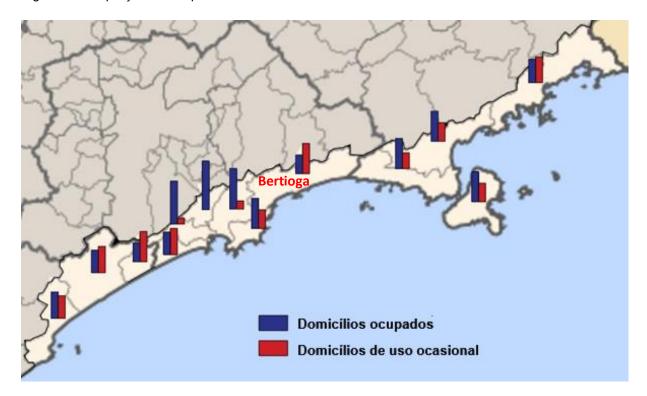


Figura 39. Proporção entre tipos de domicílios - 2010

Fonte: Instituto Polis, 2013. Elaboração própria (2018).

Quando se olha a relação entre imóveis de uso da população permanente e de uso ocasional e se compara com a quantidade de população fixa e flutuante, verificase estreita correlação. Nos municípios centrais os residentes fixos superam os turistas enquanto que os não centrais apresentam nos períodos de temporada número de turistas bem superior ao de residentes fixos.

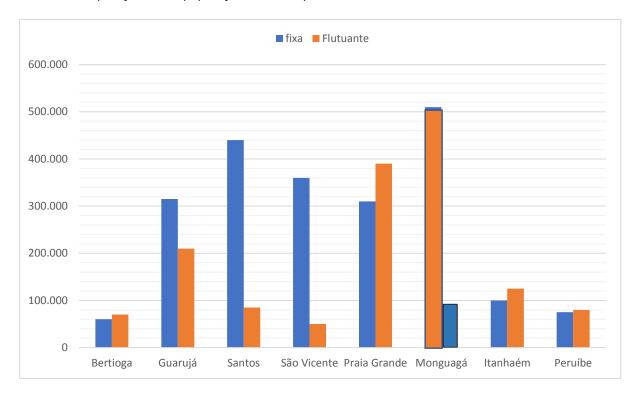


Gráfico 2. População fixa e população flutuante para o ano de 2017

Fonte: População fixa – IBGE estimativa 2016; População flutuante – Fundação SEADE, SEADE (2004).

Esses dados traduzem o peso que a segunda residência tem sobre os municípios não centrais, uma vez que todos (à exceção de Cubatão) sofrem os efeitos da sazonalidade de ocupação, porém com intensidades diferentes. Os impactos negativos são menores nos municípios centrais, onde predominam moradores fixos e são maiores nos localizados ao sul e em Bertioga, localizada ao norte do litoral.

As figuras 40, 41, 42 e 43 mostram a distribuição espacial da população segundo as duas tipologias e consequentemente as áreas impactadas pela ociosidade, podendo-se observar nos municípios não centrais a presença de grandes faixas mais claras, quase sempre delimitadas entre praias e rodovias, onde é menor a quantidade de população residente, caracterizando os espaços de domínio dos turistas. Mesmo nos municípios de Santos e São Vicente, onde a incidência de residências ocasionais é muito baixa em relação aos residentes, as quadras próximas às praias indicam uma quantidade menor de pessoas residentes.

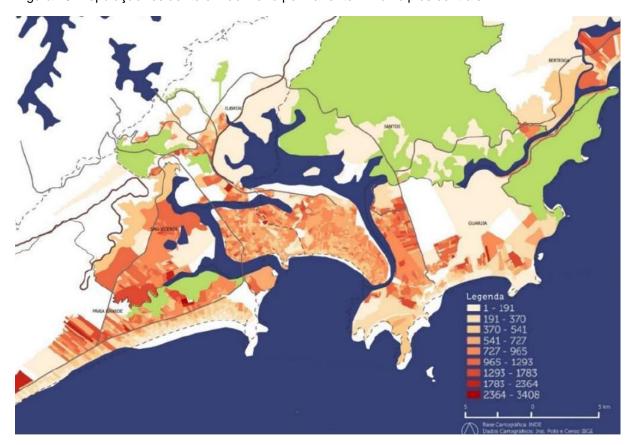


Figura 40. População residente em domicilio permanente – municípios centrais

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaborado por Cabianca e Souza, 20

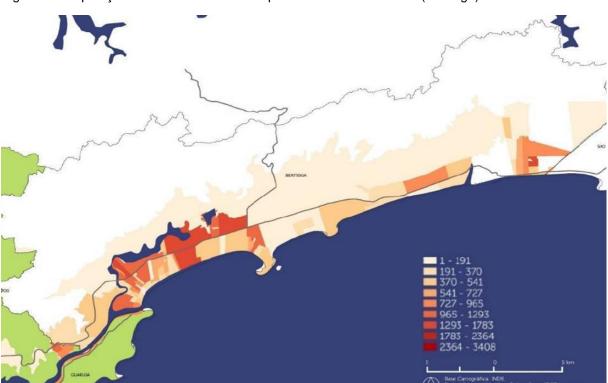


Figura 41. População residente em domicilio permanente - litoral norte (Bertioga)

Fonte: Cabianca e Souza, 2017.

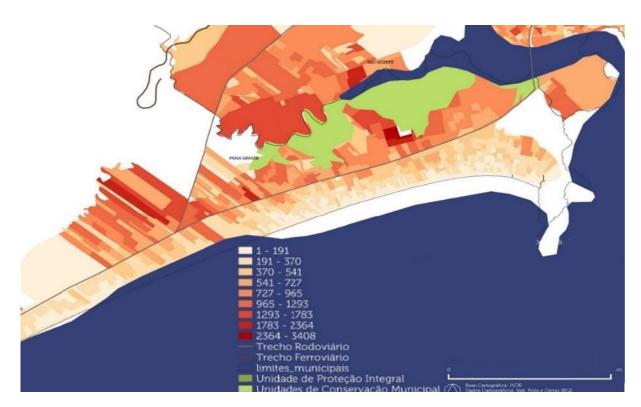


Figura 42. População residente em domicílio permanente – Praia Grande

Fonte: Cabianca e Souza, 2017

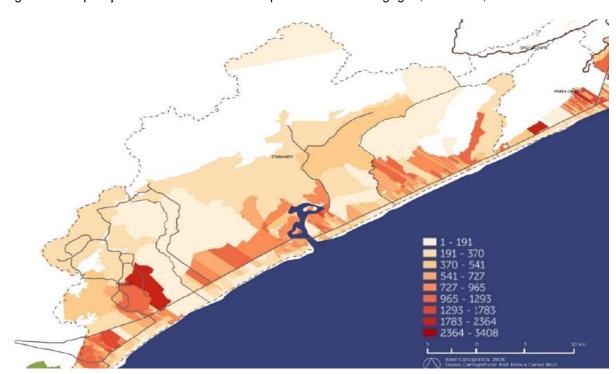


Figura 43. População residente em domicilio permanente - Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010. Elaborado por Cabianca e Souza, 2017

Essa distribuição produz ociosidade de infraestrutura e serviços instalados nas faixas "turisticas" e ao mesmo tempo carências desses componentes nas áreas mais habitadas, situação que repercute junto à população, cuja percepção⁵⁶ é de que é para as praias que o poder público dirige maior atenção, sendo bastante elucidativo o mapa que mostra a distribuição da infraestrutura de saneamento básico (figuras 44 e 45).

-

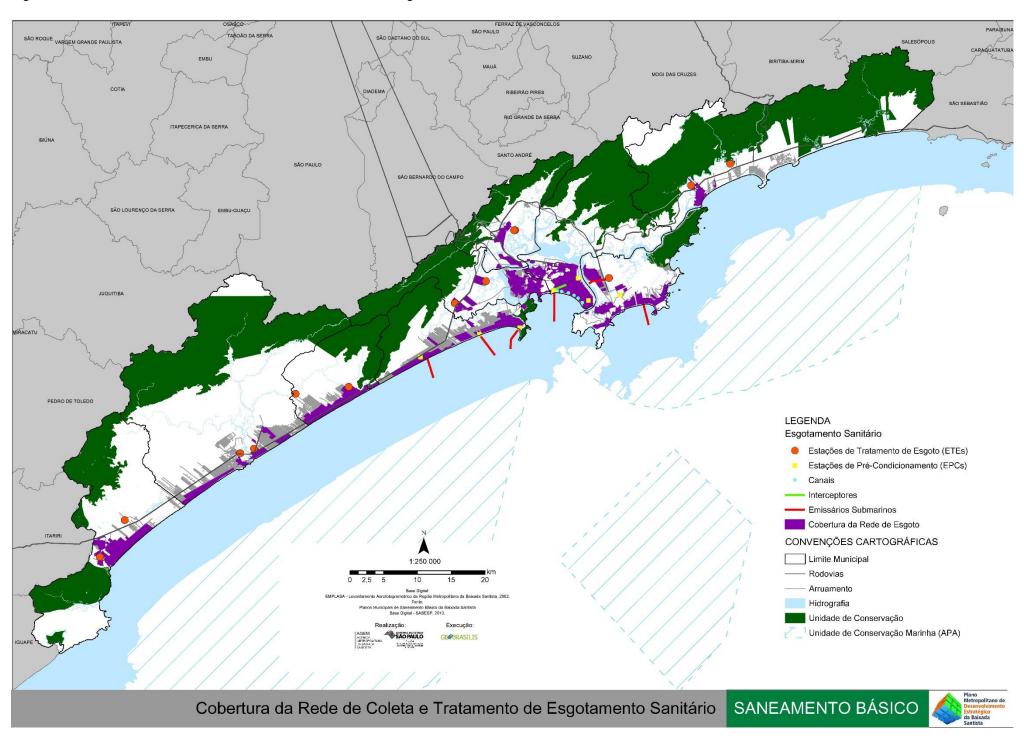
⁵⁶ Informações extraídas das Leituras Comunitárias efetuadas pelo Instituto Polis para elaboração dos Diagnósticos Socioambientais e Urbanos dos municípios da RMBS, no âmbito do trabalho Litoral Sustentável com Inclusão Social (2013).

LEGENDA Abastecimento de Água Estações de Tratamento de Água (ETAs) Reservatórios de água Cobertura atual do Abastecimento de Água 1:250.000 CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS Limite Municipal Rodovias Arruamento Unidade de Conservação Marinha (APA) Hidrografia Unidades de Conservação SANEAMENTO BÁSICO Cobertura do Abastecimento de Água

Figura 44. RMBS - Cobertura da rede de abastecimento de água

Fonte: AGEM - PMDE, 2014

Figura 45. RMBS - Cobertura da rede de coleta e tratamento de esgotos



Fonte: AGEM-PMDE, 2014

Os impactos na economia decorrem da sazonalidade do veranismo aliado ao perfil de gastos dos turistas de segunda residência. Essa combinação afeta enormemente a economia dos municípios. Para avaliar impactos nas cadeias produtivas locais utilizaremos como referencial geral pesquisa da FAMILITUR⁵⁷. Realizada em 2012, revela que na Espanha o gasto médio diário dos turistas dessa modalidade é o menor dentre as categorias existentes, como mostra a tabela 7.

Tabela 7. Gasto médio diário segundo tipo de alojamento (em euros, ano de 2012).

TIPO DE ALOJAMENTO	GASTO MÉDIO DIÁRIO (EURO)
Alojamento hoteleiro	70,1
Outros*	40,1
Casa alugada	37,9
Casa de familiares e amigos	25,2
Casa própria	18,3
Gasto médio diário	34,8 euros

^{*}A categoria "outros" inclui casa rural, camping etc. (FAMILITUR, 2012)

Fonte: FAMILITUR, 2012. Elaboração própria (2018).

Aledo (2004) sustenta, com base nessa pesquisa que é feita anualmente, que historicamente turistas residentes gastam menos devido a possibilidade de comer em casa, maior utilização de veículo próprio e melhor conhecimento do ambiente no destino, adotando hábitos muito parecidos aos de consumo de sua residência permanente.

Pesquisa realizada para identificar o perfil do turista em Praia Grande⁵⁸ – cujos resultados pode-se adotar como aplicáveis aos demais municípios - buscou informações análogas à do FAMILITUR e mostram semelhanças quando prepondera o modo de hospedagem residencial em relação aos convencionais (hotel, pousada, outro).

⁵⁷ FAMILITUR – *Movimentos turísticos de los espanoles*. Informe anual da Secretaria de Estado de Turismo y Comercio. Ministério de Industria, Comercio y Turismo. Espanha, 2004

⁵⁸ Pesquisa realizada pela empresa URBATEC – Soluções para Destinos Sustentáveis, para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável de Praia Grande (PDITS), realizada entre os dias 30 de junho e 2 de julho de 2017 (fim de semana) com aplicação de 465 questionários.

Tabela 8. Distribuição dos turistas por tipo de hospedagem.

TIPO DE HOSPEDAGEM	NÚMERO	PORCENTAGEM
Casa de parentes	178	38,2%
Casa de veraneio	149	32,04%
Colônias de férias	16	3,44%
Hotel	15	3,23%
Pousada	26	5,59%
Pensão	1	0,21%
Acampamento	1	0,21%
Não utilizou nenhum serviço	79	17,00%
TOTAL	465	100,00%

Fonte: Prefeitura Municipal de Praia Grande – URBATEC - PDITS, 2017. Elaboração própria (2018).

O número mais expressivo refere-se aos turistas que se hospedam em casas de parentes (38,28%) seguido daqueles que utilizam casa de veraneio (32,04%) totalizando 70,32%. Aparece como relevante também a quantidade dos que não utilizam nenhum serviço de hospedagem (17%), revelando a quantidade de turistas de 1 (um) dia (tabela 8)

Gráfico 3. Gastos com hospedagem (fim de semana)



Fonte: Prefeitura Municipal de Praia Grande, 2017. Elaboração própria (2018).

O gráfico 3, que exibe os gastos dos turistas durante o fim de semana, mostra a prevalência da categoria "não respondeu" confirmando o peso da residência ocasional ou de parentes. Segundo o relatório da pesquisa, tal fato é preocupante pois "Apesar de muitos turistas pernoitarem na cidade, a esmagadora maioria não ficou hospedada em estabelecimentos do trade turístico". (PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAIA GRABNDE – URBATEC – PDITS, 2017, p:35)

Ainda comentando o gráfico, pontuam que:

Se somarmos as categorias casa de veraneio, casa de parentes e não utilizou esses serviços, temos 87% dos turistas que não injetaram dinheiro em estabelecimentos de hospedagem locais" (Prefeitura Municipal de Praia Grande – URBATEC – PDITS, 2017)

Chama atenção também o fato da maioria dos gastos declarados com hospedagem se situarem nos patamares mais baixos (entre \$100,00 e \$250,00).

A pesquisa mostra também a prevalência do automóvel como meio de deslocamento dos turistas pois para chegar em Praia Grande 71,61% utilizaram veículo próprio (tabela 9).

Tabela 9. Meio de transporte utilizado para deslocamento.

MEIO DE TRANSPORTE	NÚMERO	PORCENTAGEM	
Aéreo	7	1,50%	
Coletivo regular	62	13,33%	
Coletivo fretado	39	8,39%	
Veículo passeio próprio	333	71,61%	
Veículo passeio alugado	8	1,72%	
Táxi ou motorista	3	0,65%	
Outros	13	2,80%	
TOTAL	465	100,00%	

Fonte: Prefeitura Municipal de Praia Grande - URBATEC - PDTIS, 2017. Elaboração própria (2018).

O uso do automóvel deve-se à proximidade do local de residência da clientela que procura o município, já que 57% são oriundos da Grande São Paulo e 27% do interior (Prefeitura Municipal de Praia Grande – PDTIS, 2017), fenômeno também detectado por Arrais (2014) em pesquisa que abrangeu o território nacional (ver Capítulo 1, seção 1.3).

O perfil de gastos com alimentação também apresenta médias baixas (entre \$50,00 e \$100,00), indicando com isso a prevalência da hospedagem em imóvel de uso ocasional (onde os próprios hospedes preparam suas refeições) ou em casa de parentes (tabela 10)

Tabela 10. Gastos com alimentação (no período de permanência – fim de semana).

GASTO	PERÍODO
Até R\$ 50,00	110
De R\$ 50,01 a R\$ 100,00	110
De R\$ 100,01 a R\$ 150,00	53
De R\$ 150,01 a R\$ 200,00	32
De R\$ 200,01 a R\$ 300,00	28
Acima de R\$ 300,00	21
TOTAL	354

Fonte: Prefeitura Municipal de Praia Grande – URBATEC - PDTIS, 2017. Elaboração própria (2018).

É possível afirmar que a sazonalidade combinada com a hospedagem fundada na segunda residência explica o baixo grau de gastos dos turistas. Essas circunstâncias acabam também inibindo o que aledo et alli (2004) denominam de efeito multiplicador sobre as economias locais, pois não geram estrutura produtiva própria do turismo e, portanto, não produzem quantidade significativa de empregos permanentes.

Ao mapear a cadeia produtiva do setor, o SEBRAE (2010) enumerou as atividades que podem ser geradas pelo setor de turismo, podendo-se destacar entre outros, alimentação, operadoras turísticas, agências de viagens, entretenimento, hospedagem, promoção de eventos e também serviços relacionados como transportes, locação de veículos, fornecimento de alimentação, lavanderia, serviços de comunicação e informática, comércio em geral, publicidade. Cabe destacar que no quesito hospedagem o SEBRAE cita hotéis, pousadas, motéis, colônias de férias e pensões, não reconhecendo a segunda residência como parte da estrutura produtiva do setor.

O reflexo da segunda residência como modo de hospedagem aparece principalmente nas limitadas oportunidades de trabalho e emprego. O gráfico 4 mostra

que os municípios que apresentam domicílios de uso ocasional em quantidades superiores às de imóveis de uso de população permanente, como Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga são os que comparecem com porcentagens ínfimas de empregos, sendo que os mesmos são de baixa remuneração. A exceção fica com Praia Grande que apesar do grande número de residências de veraneio apresenta índices de geração de empregos similares aos de São Vicente, Guarujá e Cubatão o que pode ser atribuído ao fato desse município se constituir, no momento, em fronteira de expansão residencial regional.

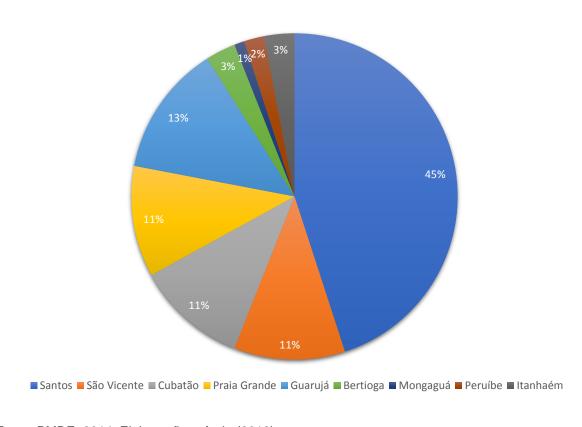


Gráfico 4. Participação dos municípios na geração total de empregos da RMBS em 2011

Fonte: PMDE, 2014. Elaboração própria (2018).

As leituras comunitárias captaram bem essa situação⁵⁹. Os participantes de Santos e São Vicente foram os que menos se queixaram do peso das residências de temporada e da sazonalidade da atividade.

⁵⁹ A metodologia adotada pelo Instituto Polis para elaborar o Diagnóstico Socioambiental dos Municípios da Baixada Santista (Litoral Sustentável com Inclusão Social, SP, 2013) teve como base processos participativos e contemplou análises a partir de dois enfoques: leituras técnicas e leituras comunitárias,

No caso de Santos contribui o fato da cidade usufruir uma maior diversificação econômica o que acaba diluindo efeitos negativos da sazonalidade turística sobre a economia local, uma vez que a rede de comércio e serviços está estruturada não em função dos turistas, mas da população residente. (INSTITUTO POLIS, 2013 – a)

São Vicente apresenta situação similar. Além de possuir um forte setor comercial, que a população enxerga como a principal vocação do município (INSTITUTO POLIS, 2013 – b), desfruta também dos empregos e serviços oferecidos por Santos em razão da proximidade geográfica. Há uma percepção generalizada de que o turismo é "fraco" e desempenha hoje papel secundário.

Guarujá apresenta maior quantidade de domicílios de uso ocasional do que Santos e São Vicente, porém os imóveis de temporada são em quantidade inferior às residências permanentes. Na percepção da população o turismo é uma atividade importante, visão que é corroborada pelo peso dos serviços relacionados com a atividade na composição do PIB do município (praticamente a metade) segundo a Agenda 21 (Instituto Polis, 2013 - c). Porém a população faz referência às atividades comerciais de Vicente de Carvalho e ao porto (ambos fora da influência das praias) como setores econômicos mais importantes, ao passo que o turismo é visto como um setor que não consegue gerar emprego e rendas em quantidades significativas o ano todo. Percepção é de que a "[...] necessidade de superar a dependência do turismo de veraneio se coloca como uma tarefa cada vez mais necessária." (INSTITUTO POLIS, 2014 – c, p: 75)

Os municípios não centrais (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe e Bertioga) apresentam situações similares quanto a significância e efeitos da ociosidade na economia das cidades.

_

estas últimas com a participação de organizações da sociedade civil que colaborou explicitando seus pontos de vista acerca dos problemas e soluções para os municípios. participação de organizações da sociedade civil que colaborou explicitando seus pontos de vista acerca dos problemas e soluções para os municípios.

São os que apresentam as maiores taxas de domicílios de uso ocasional, todos superiores a 50% do total de domicílios (exceto Peruíbe com 44%). Visão dos participantes das leituras comunitárias apresentaram pontos comuns quanto à importância do turismo na economia. Concordam que suas cidades são vocacionadas ao turismo, mas assinalam problemas decorrentes da redução das oportunidades de trabalho fora da temporada de verão que redunda em pobreza da população e disseminação de ocupações irregulares e favelas.

A pobreza aliada ao alto preço dos imóveis produz quadro generalizado de exclusão socio territorial. As altas densidades construtivas que marcam as faixas das praias dos municípios centrais, ao mesmo tempo que são produto do alto preço do solo, são simultaneamente o fator que alimenta continuamente essa valorização. Mesmo nos municípios não centrais, onde nem sempre são encontradas altas densidades construtivas, é o valor dos imóveis junto à orla que influirá na gradação dos valores imobiliários, maiores junto a orla e decrescentes à medida que dela se afastam. À valorização paisagística alia-se o fator disponibilidade de infraestrutura e serviços na valorização do preço do solo. Essa configuração da distribuição dos valores dos imóveis determinará a distribuição sócio espacial da população. A figura 46 mostra a distribuição de renda da população nos municípios da RMBS podendose identificar um padrão comum, de redução da renda à medida que se afasta da praia.

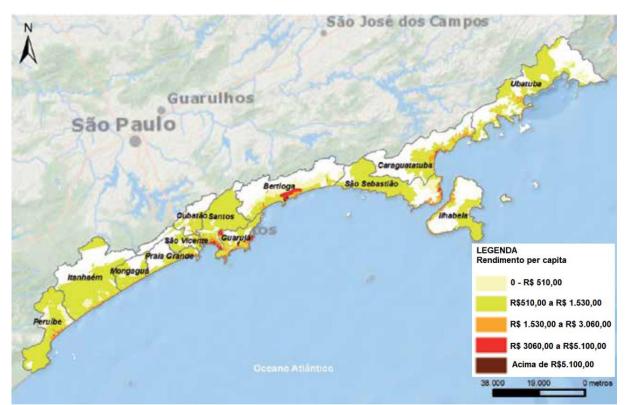


Figura 46. RMBS – Rendimentos nominais médios dos responsáveis por domicílios segundo setores censitários, 2010.

Fonte: IBGE, 2010- Elaboração Instituto Polis. 2013

Nota-se que além das rendas familiares diminuírem à medida que a ocupação se afasta das praias, elas chegam ao limite com a fixação dos assentamentos irregulares e precários nas bordas das áreas urbanizadas conforme atesta a figura 47. São ocupações em áreas ambientalmente frágeis, de risco e/ou preservação, situação que afeta a integridade de recursos naturais importantes como a cobertura vegetal e os cursos d'água, que sofrem com supressão e poluição, ocasionando repercussões importantes na qualidade e sustentabilidade ambiental.



Figura 47. Distribuição dos assentamentos irregulares e precários.

Fonte: Instituto Pólis, 2012. Elaboração: Giovani Carriel Pinelli, 2018.

2.6 O ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO E A CONFIGURAÇÃO DAS ÁREAS TURÍSTICAS NOS MUNICÍPIOS DA RMBS – IMPACTOS SOCIOESPACIAIS

A questão da legislação será vista de maneira mais detalhada no capítulo 3, quando será feito estudo específico do processo de urbanização de Bertioga⁶⁰ e do conjunto de leis que orientaram o processo de urbanização durante o século XX. No entanto, objetivando completar análise da evolução da ocupação turística na região, no presente bloco serão abordados, de forma suscinta, alguns aspectos relativos ao papel da legislação na configuração das orlas das praias e seus impactos no restante do território.

porque neste bloco será abordado o período que vai até fins dos anos 1970, quando a regulação ambiental era constituída por legislação esparsa, fragmentada. No estudo de Bertioga a legislação ambiental federal e estadual será focalizada de maneira detalhada.

⁶⁰ Não será feita neste bloco menção às leis ambientais que condicionam o uso e ocupação do solo porque neste bloco será abordado o período que vai até fins dos anos 1970, quando a regulação

Para delinear um quadro da influência dos dispositivos legais nos apoiaremos na pesquisa elaborada por Carriço, em 2002, que teve por escopo identificar as origens e elementos determinantes do quadro de segregação social que ocorre nos municípios. Foram estudadas planos diretores e leis de zoneamento dos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá e Praia Grande. Para a presente análise nos limitaremos aos dispositivos legais instituídos pelos municípios até a década de 1970, período de consolidação do modelo de apropriação do solo das orlas desses municípios.

A análise mostra que a legislação urbanística dos municípios estudados converge no reconhecimento das orlas das praias como áreas privilegiadas, às quais os zoneamentos impuseram regras para garantir territórios de excelência ambiental.

Carriço (2002) menciona que pelo fato da orla de Santos constituir área afastada do centro comercial tradicional (o também denominado centrão) e do porto e estar fora da área de influência dos impactos indesejáveis desses dois redutos, foi objeto de regramentos que consolidaram as Zonas Turística e Residencial como territórios privilegiados dentre as 11 zonas de uso criadas pela lei 3.529 de 16/04/1968 (Plano Diretor Físico).

Em atenção aos interesses do mercado imobiliário, a Zona Turística correspondia, estrategicamente,

[...] às duas primeiras fileiras de quadras ao longo das praias onde se concentravam hotéis, pensões e demais atividades vinculadas ao turismo balneário, bem como os edifícios de maior gabarito que surgiram nas décadas de 1950 e 60, servindo de residência de veraneio" (CARRIÇO, 2002, p. 147)

Para essa zona foram definidos índices urbanísticos bastante elevados, com a possibilidade de construir até 5 vezes a área do lote, o que acabou legitimando um modelo de ocupação que já vinha sendo implantado desde a década de 1940 como visto na seção 2.2. deste capítulo. Consolidava-se assim o que SEABRA (1979) denominou a muralha que cerca o mar.

A Zona Residencial situava-se na retaguarda da Zona Turística e recebeu tratamento similar, o que resultou na criação de uma faixa que, indo da praia até a linha férrea, sacramentou a divisão espacial da cidade por classes sociais. Assim, a legislação urbanística assegurou a "[...] manutenção da melhor localização na cidade pelas classes de mais alta renda, tal como nas demais metrópoles brasileiras [...]". (CARRIÇO, 2002, p.156)

A orla de São Vicente, como visto teve processo de verticalização concomitante ao de Santos, de tal sorte que olhando as imagens a partir de Santos revela-se uma faixa contínua de edifícios construídos para atender clientela turística e residentes fixos de maior renda.

Carriço (2002) destaca que até a aprovação da Lei 406, de 01/09/1956 (Código de Obras de 1956), a regulamentação urbanística de São Vicente era fragmentada não havendo zoneamento de uso anteriormente a esse dispositivo.

O zoneamento definiu 5 zonas de uso e ocupação do solo: Zona Comercial, 1ª Zona Residencial, 2ª Zona Residencial, 3ª Zona Residencial e Zona Rural.

A 1ª Zona Residencial abarcava uma área compreendida pelos bairros do Gonzaguinha, Boa Vista e Itararé. Correspondia "[...] a área da orla marítima entre o maciço de morros e a ferrovia, onde ocorreu processo de adensamento com verticalização similar à orla de Santos". (CARRIÇO, 2002, p. 170).

De forma similar à legislação de Santos, o Código de São Vicente consolidava o processo de verticalização iniciado ainda na década de 1940. Dessa forma,

[...] do ponto de vista da segregação o Código de Obras de 1956 surgia para garantir a apropriação da orla marítima ao chamado turismo de segunda residência, ou turismo balneário, tal como ocorreu com Santos em igual período (CARRIÇO, 2002, p.171)

Ao reforçar a valorização dos terrenos nessas áreas, a lei garantia que imóveis mais modestos se afastassem, residindo aí a origem de "[...] um imenso contraste desde então". (CARRIÇO, 2002, p. 171)

O Código de 1956 legislava também sobre o território de Praia Grande, que a essa altura era distrito de São Vicente⁶¹, sendo certo que por mais de 10 anos vigoraram as mesmas regras estabelecidas para a 1ª Zona Residencial (1ª ZR), que no território de Praia Grande compreendia a orla marítima do Boqueirão até o Canto do Forte. Em Praia Grande admitia-se construir na 1ª ZR até uma vez e meia a largura da via em que o imóvel se situava, exceto para a Av. Manoel da Nóbrega, na orla marítima, onde era permitido edificar até 15 pavimentos ou 50 m de altura. Reproduzia-se o mesmo modelo de ocupação preconizado para Santos e São Vicente.

Em Guarujá, a Lei 319 de 03/12/1955, que institui o Código de Zoneamento do Município e suas posteriores modificações ⁶² oferecem fundamentos semelhantes aos que (com exceção de Cubatão) orientaram as legislações urbanísticas dos demais municípios no mesmo período, e que se caracterizam

[...] em permitir o desenvolvimento da atividade imobiliária, baseada na construção de unidades de veraneio na orla marítima, auferindo dos terrenos nela localizados o rendimento máximo, bem como a intenção explícita de estabelecer territórios segregados para a população de baixa renda". (CARRIÇO, 2002, p. 189)

2.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A RMBS é ao mesmo tempo uma das regiões mais dinâmicas da zona costeira e das mais impactantes. Para isso contribui o porto, atividades de transporte e armazenagem, o polo industrial de Cubatão assim como a intensa urbanização, parte dela produzida por residências de veraneio as quais, por sua característica sazonal, provocam aumento do número de habitantes, que chega a quadruplicar em alguns municípios nos curtos períodos de temporada de verão e fins de semana prolongados por feriados.

⁶¹ Praia Grande emancipou-se de São Vicente em 19 de janeiro de 1967. Foi um dos últimos a obter autonomia política e administrativa. Antes, na década de 1950, Cubatão emancipou- se Santos. Na década de 1960, Mongaguá e Peruíbe separaram-se de Itanhaém. Bertioga foi o último município a conquistar autonomia em 1991.

⁶² Lei 1.266/1975 (Plano Diretor); Lei 1.421/1979 (Zoneamento de Uso do Solo e Sistema Viário).

Importante desde o período colonial, o porto tornou-se estratégico para a economia brasileira a partir do século XIX, quando teve início a formação da Santos contemporânea. Ao mesmo tempo floresceram atividades turísticas atendendo clientela do Estado de São Paulo que enriquecia com a produção e comércio do café.

A ferrovia São Paulo Railway, construída em 1867, fundamental para transpor a Serra do Mar e fazer escoar a produção em escala requerida à época pelo setor agroexportador, trazia café e também turistas para Santos e Guarujá. Inicialmente transportava a burguesia cafeeira. Mais tarde, na década de 1940, a rodovia Anchieta, implantada para atender o porto que se expandia e o polo industrial de Cubatão, que se criava, fazia chegar às praias a classe média promovida socialmente com a industrialização do pós-guerra, inaugurando o turismo de massas.

A modalidade segunda residência definiu-se como forma dominante de hospedagem do turismo de massas em todos os municípios da RMBS.

Em Santos, até a década de 1950 hotéis dividiam com casarões de temporada da burguesia cafeeira o desfrute privilegiado da paisagem das praias. Em Guarujá a atividade foi inaugurada com um empreendimento turístico, a Vila Balneária, o qual desde cedo dividiu as praias com as casas de veraneio.

Enquanto o turismo do café foi elitista, o da era industrial assumiu caráter de massas. São milhares se deslocando em períodos de pico com utilização de ônibus e principalmente automóveis próprios, lotando estradas e cidades.

O mercado imobiliário deu conta de atender esse contingente, lucrando com o máximo aproveitamento construtivo das orlas de praias para produzir em larga escala residências de veraneio. Assim verticalizou-se as faixas das praias da maioria dos municípios, criando-se em todos eles vastos espaços urbanizados, mas carentes de moradores a maior parte do ano.

A clientela turística de segunda residência aplica seus excedentes de renda para garantir lazer e descanso e ao mesmo tempo valoriza seu patrimônio com as moradias

de praia. Esse diferencial coloca o turismo de segunda residência na classificação de negócio imobiliário e não de investimento turístico. A modalidade sequer aparece na cadeia produtiva do turismo nos estudos do SEBRAE.

A segunda residência aliada à sazonalidade do veraneio é responsável pelo aumento da população flutuante dos municípios, cujo número de moradores chega até mesmo a quadruplicar em alguns casos, originando pressão sobre a infraestrutura e serviços instalados (que ficam ociosos fora das temporadas) e aumentando a demanda de mão-de-obra (que mingua quando os turistas vão embora).

Desse quadro podemos extrair dois cenários. Nos municípios centrais (Santos, São Vicente e Guarujá) o impacto das segundas residências e da sazonalidade não são sentidos com a mesma intensidade do que nos municípios não centrais. Isso acontece porque o número de residências permanentes supera as de uso ocasional e também porque nos momentos de pico o número de turistas é inferior ao da população residente. Decorre, ainda, do fato desses municípios (especialmente Santos) apresentarem uma economia diversificada quanto aos elementos que lhe dão suporte, fato que neutraliza impactos do aumento sazonal de população, a qual utiliza a mesma infraestrutura e serviços públicos e privados dos residentes fixos.

Nos municípios não centrais, onde o turismo constitui a principal fonte de sobrevivência, nos deparamos com economias pouco dinâmicas em decorrência de que a segunda residência e o veranismo não geram cadeias produtivas capazes de dar suporte a empregos e rendas permanentes. Nestes casos, as desigualdades de apropriação da riqueza produzida socialmente, inerente ao modo de produção capitalista e exacerbada nas economias periféricas é potencializada pela carência de empregos e oportunidades de renda a maior parte do ano.

As faixas das praias ocupadas por residências de veraneio constituem as áreas mais valorizadas dos municípios e, em que pese a ociosidade, são as mais servidas de infraestrutura e serviços públicos e privados, ditando os preços dos imóveis, cujos valores diminuem à medida que se afastam das orlas. Como consequência verifica-

se a formação de áreas ocupadas de maneira irregular e precária em todos os municípios, frequentemente suprimindo e poluindo recursos naturais importantes, com comprometimento da sustentabilidade ambiental e social.

Em todos os municípios da RMBS a legislação urbanística cumpre papel de destaque na configuração de quadros de segregação socioespacial. Legitima espaços de excelência e condena à irregularidade e precariedade urbanística e habitacional os segmentos sociais cujas rendas os colocam à margem do mercado imobiliário, com graves repercussões na sustentabilidade dos municípios.

O estudo específico do município de Bertioga, integrante do grupo de municípios não centrais, focalizará de forma mais detalhada a dinâmica do processo de urbanização baseado na segunda residência e o papel da lei.

3. BERTIOGA

Neste Capítulo será feita análise da evolução urbana de Bertioga tendo como eixo a legislação urbanística que desde a década de 1960 orienta o crescimento do município. Com esse objetivo, na seção 1 é feita uma caracterização física e ambiental do município para em seguida, na seção 2, discorrer sobre o aparato de leis federais e estaduais instituídas com objetivo de preservar os recursos naturais e minimizar os efeitos antrópicos. Na seção 3 é feita análise histórica da legislação urbanística e como esta influenciou o processo de evolução da ocupação. Na seção 4 busca-se conhecer a situação de Bertioga hoje, focalizando os efeitos socioespaciais que resultaram da evolução urbana sob aplicação da legislação ambiental e urbanística. Busca-se também avaliar a capacidade das leis de fazer frente aos desafios da preservação ambiental e da inclusão social.

3.1 CARACTERÍSTICAS FÍSICAS E AMBIENTAIS

Situada no litoral do Estado de São Paulo, Bertioga faz limites com os municípios de Guarujá, Santos e São Sebastião (no litoral) e Mogi das Cruzes, Biritiba Mirim e Salesópolis (no planalto) (figura 48).



Figura 48. Bertioga - Divisas municipais.

Fonte: Imagem Google Earth - Elaboração PMB - GAIA Consultoria Ambiental, 2014.

Na Baixada Santista, Bertioga está localizada a nordeste do município polo (Santos), integrando os denominados municípios não centrais (figura 49) da região. Contudo, é importante destacar que Bertioga não faz divisa com a área urbana dos municípios não centrais, os quais, como vimos anteriormente, formam uma sequência de cidades balneárias ao sul do polo central. Bertioga faz sequência com os municípios localizados no litoral norte paulista apresentando similaridades com estes quanto às características de padrão de ocupação.

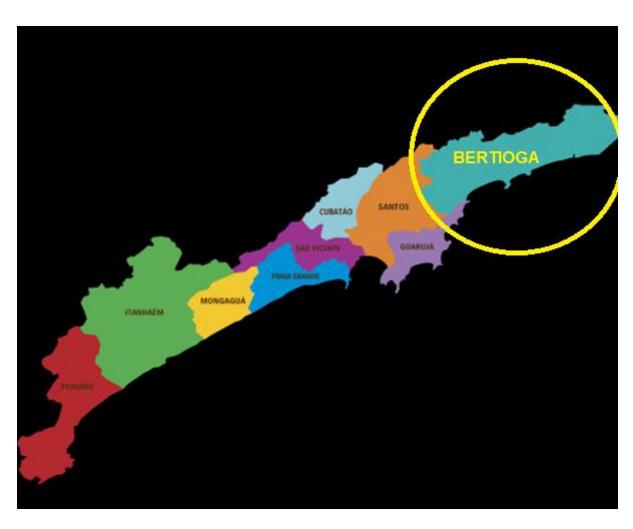


Figura 49. Bertioga na RMBS

Fonte: Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM⁶³.

O relevo em Bertioga (Figura 50) é dividido em dois grandes compartimentos: a Serra do Mar, cuja altitude supera 900 m e apresenta declividades maiores que 58%

⁶³ Disponível em: Agem.sp.gov.br

e a planície costeira, que se estende por 45 km apresentando largura de cerca de 6 km. (BERTIOGA, 2017).

Figura 50. Bertioga - relevo



Fonte: Topographic – Mapas topográficos (2019).64

Possui um total de 5 praias em forma de enseadas, dispostas em uma linha continua e separadas entre si por morros isolados e costões rochosos. Essa configuração física do território enseja que a planície funcione como área de drenagem das águas que nascem na serra e se dirigem ao mar, dando origem aos principais cursos d'água: Itapanhaú, Jaguareguava, Itaguaré Perequê-Mirim e Guaratuba.

O município situa-se em área de domínio do bioma Mata Atlântica, caracterizado por cobertura vegetal bastante complexa, que compreende floresta ombrófila, (de encosta e localizada principalmente na Serra do Mar), manguezais e restinga, compondo um variado sistema que proporciona alimento, habitat e proteção a uma rica fauna terrestre e marinha. A porção de planície, a mais pressionada por

_

⁶⁴ Disponível em: Fonte: pt-br.topographic-map.com/places/Bertioga-6956832/

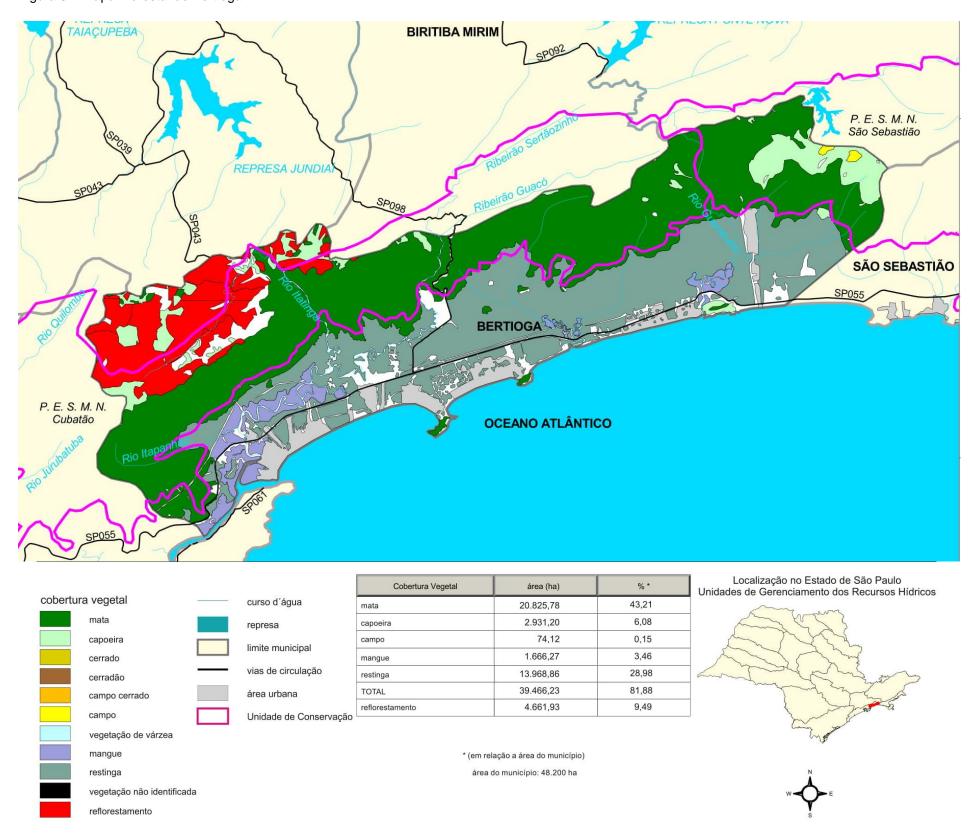
intervenções antrópicas, apresenta grande parte do território coberta por manguezais (especialmente ao longo do rio Itapanhaú) e por restinga.

Os costões rochosos são ecossistemas situados entre o meio ambiente terrestre e o aquático e estão presentes em quase toda a costa brasileira, principalmente na região sudeste. Têm como principal caracteristica a riqueza biológica em microescala, formada por uma complexa gama de vegetais e animais (CARVALHAL e BERCHEZ [on line]). Em Bertioiga são encontrados em formações que dividem as enseadas.

O manguezal, vegetação característica de áreas de influência dos rios, constitui ecossistema de transição entre os ambientes terrestre e marinho, já que recebe influência da água doce que desce da montanha e da água salina que invade os rios devido aos movimentos das marés. Essas características fazem desse ambiente berçário de espécies da fauna e flora, sendo responsáveis pela fertilidade das águas costeiras. Afora isso, funcionam como filtros que ajudam a depurar as águas dos rios. A área de mangues ocupa 3,35% do território, (Figura 51) sendo mais abundantes ao longo do rio Itapanhaú (PMB-GAIA Consultoria Ambiental, 2014).

Em Bertioga a mata de restinga originalmente dominava a planície e hoje está presente em 27,5% da área do município (PMB-GAIA Consultoria Ambiental, 2014) Exerce função importante como elemento fixador de areia e dunas, evitando a erosão das praias, sendo a vegetação característica que vai da linha da praia até o sopé da Serra do Mar. (Figura 51)

Figura 51. Mapa Florestal de Bertioga



Fonte: Instituto Florestal/Governo do Estado de São Paulo, s/d.65

⁶⁵ Disponível em: www.ambiente.sp.gov.br/sifesp/mapas-municipais/

O clima em Bertioga, assim como na região metropolitana, está inserido na área de transição entre os climas tropical quente e o temperado mesotérmico. Apresenta altos índices pluviométricos. A temperatura média anual é de 22°C. A média das temperaturas máximas é de 26,8°C e a média das mínimas é de 18,9C. (BERTIOGA, 2017)

A vasta planície dotada de grandes extensões de praias e o clima ameno tem sido atributos determinantes na procura do município para fins turísticos e de lazer da população da Região Metropolitana de São Paulo e interior do Estado, fenômeno que produz pressão sobre os ecossistemas citados uma vez que a ocupação se dá com a construção de segundas residências. A planície costeira, cuja marca é o relevo pouco acidentado e onde é encontrada essa complexa e rica cobertura vegetal, tem sido a área mais impactada por intervenções antrópicas, pois desde meados do século XX vem concentrando usos urbanos, especialmente residências de veraneio. Desde finais da década de 1970 sucessivos instrumentos legais de âmbito federal, estadual e municipal incidem no ordenamento das intervenções sobre o território bertioguense (como de resto sobre a RMBS) objetivando controlar as alterações que afetem negativamente os recursos naturais, como relatado na seção a seguir.

3.2. EVOLUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS AMBIENTAIS DE ÂMBITO FEDERAL E ESTADUAL

A instituição do Parque Estadual da Serra do Mar através do Decreto nº 10.251, de 30 de agosto de 1977, foi um marco importante para garantir a proteção do acervo florestal do litoral paulista, bastante pressionado pelo avanço da urbanização e cuja presença é destacada em Bertioga⁶⁶. Porém, juntamente com o Código Florestal, Código de Águas e Código de Mineração⁶⁷, tal dispositivo ainda se inseria no conjunto

⁶⁶ Através da Resolução nº 40 de 06 de junho de 1985, o CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo, efetuou o tombamento da Serra do Mar abarcado uma área maior do que a do Parque Estadual. Com isso, ampliou-se a área protegida a jusante do PESM, a qual funciona como faixa de amortecimento de impactos decorrentes de atividades urbanas e rurais.

⁶⁷ Originalmente esses Códigos foram editados em 1934. Código Florestal: Decreto Federal 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Código de Minas: Decreto Federal 24.642 de 10 de julho de 1934. Código de Águas: Decreto Federal 24.643 de 10 de julho de 1934.

de leis esparsas que compunham um tecido bastante fragmentado de leis federais e estaduais, impondo dificuldades para uma gestão integrada de recursos naturais, situação que somente começou a ser superada com o advento da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

A PNMA não somente lançou as bases comuns para a criação de legislações específicas, como também definiu instrumentos capazes de repercutir no planejamento dos municípios, entre os quais o Zoneamento Ambiental, o Licenciamento Ambiental e a Avaliação de Impactos Ambientais.

É nesse novo contexto que se insere o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, Lei Federal 7.661/1988, gestado com a mesma preocupação de dar unidade no trato das questões que afetam o ambiente da costa brasileira, que na Baixada Santista é fortemente impactada por atividades industriais, portuárias e pela urbanização turística das cidades praianas.

O Plano define normas gerais para gestão ambiental da zona costeira e fixa as bases para a formulação de políticas, planos e programas de âmbito federal, estadual e municipal. Estabelece como prioritária a conservação e proteção de elementos encontrados no litoral da RMBS e alude a elementos especialmente encontrados em Bertioga como "[...] ilhas costeiras e oceânicas, sistemas fluviais, estuarinos [...] baías e enseadas, praias, promontórios, costões [...] restingas e dunas, florestas litorâneas, manguezais [...]". (Artigo 3º, Inciso I)

Como desdobramento do PNGC foi elaborado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC, instituído pela Lei 10.019 de 03 de julho de 1998 e elaborado o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE principal instrumento de detalhamento e operacionalização do Plano⁶⁸. Para fins de zoneamento a zona

⁶⁸ O Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE nada mais é do que o Zoneamento Ambiental estabelecido na PNMA como instrumento de gestão ambiental. Portanto, trata-se da mesma ferramenta com designativo que remete à ecologia e ao econômico para destacar que essas duas esferas deverão estar presentes e de forma articulada no planejamento ambiental.

costeira paulista foi dividida em quatro setores: Litoral Norte, Baixada Santista, Complexo Estuarino Lagunar Iguape-Cananéia, Vale do Ribeira. O ZEE do setor Baixada Santista, regulamentado pelo Decreto 58.996 de 25 de março de 2013, estabelece diretrizes de gestão e ordenamento territorial definindo através do zoneamento situações de consolidação de áreas já ocupadas, expansão da urbanização, preservação e recuperação de recursos naturais. O zoneamento definido para Bertioga está expresso na figura 52 e em grande medida legitima a ocupação urbana existente, mesmo quando em conflito com a lei.

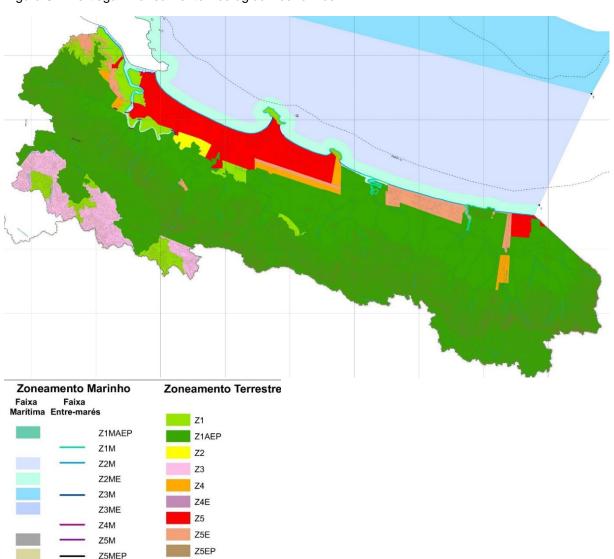


Figura 52. Bertioga - Zoneamento Ecológico Econômico.

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SMA (2013)69.

⁶⁹ Disponível em: www.novomilenio.inf.br/baixada/znecomaplei.htm

Os artigos 7º e 9º do Decreto estabelecem cinco tipologias de zonas para as quais definem diretrizes para usos e instalação de atividades, que deverão ser observadas "[...] sem prejuízo do atendimento de demais normas específicas de proteção do meio ambiente federais, estaduais e municipais". (DE. 58.996/13, Artigo 3º)

Promulgada no mesmo ano do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, a Constituição Federal de 1988 dedicou o Capítulo VI ao Meio Ambiente e no Artigo 225 estabeleceu a Mata Atlântica, a Serra do Mar e a Zona Costeira, como patrimônio nacional a ser preservado.

A Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, reafirma essa assertiva ao determinar no artigo 196 que:

A Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira [...] e as unidades de conservação do Estado são espaços territoriais especialmente protegidos e sua utilização far-se-á na forma da lei, dependendo de prévia autorização e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

Ainda no âmbito federal, a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, definindo dois grupos de conservação: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, sendo que as duas categorias estão presentes em Bertioga (Parque Estadual da Serra do Mar, Parque Estadual da Restinga, ARIE⁷⁰ Itaguaré, RPPNs⁷¹ Hercules Florence e Costa Blanca). (figura 50)

_

⁷⁰ ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico, são áreas com extensão inferior a 5000m² que possuam características naturais extraordinárias ou abriguem exemplares raros da biota regional (Decreto Federal 89.336, de 31 de janeiro de 1984).

⁷¹ RPPN – Reserva Particular de Patrimônio Natural, constituídas por áreas com presença de vegetação nativa representativa do bioma regional. São unidades de conservação de domínio privado cujo objetivo é a preservação da biodiversidade. Nessas áreas podem ser desenvolvidas atividades de pesquisa, ecoturismo, educação ambiental com geração de renda que permitam a manutenção do local (fflorestal.sp.gov.br/pagina-inicial/rppn)

A criação do Parque Estadual da Restinga de Bertioga, através do Decreto Estadual 56.500, de 09 de dezembro de 2010, foi um marco na preservação de um dos ecossistemas que, por encontrar-se na planície costeira, é um dos mais ameaçados pela ocupação urbana. O Parque garante a preservação de 9.312,32 hectares de remanescente dessa categoria de cobertura vegetal. (figura 53)



Figura 53. Bertioga – Unidades de Conservação

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (2013).72

Além dos dispositivos citados, no período de 1977 até a primeira década do século XXI dezenas de leis, decretos e resoluções de âmbito federal e estadual foram editados objetivando dar operacionalidade aos instrumentos legais criados para controlar as intervenções antrópicas. Esse conjunto de instrumentos reguladores incidem sobre 88,1% do território bertioguense (GAIA, 2014).

⁷² Disponível:www.wwf.org.br/natureza_brasileira/áreas.

No próximo bloco será analisado como esses dispositivos se refletem na legislação urbanística e como influíram na evolução do uso e ocupação do solo.

3.3. EVOLUÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Bertioga, cujo nome deriva da expressão tupi-guarani 'buriqui oca', que quer dizer 'casa do muriqui'⁷³, aparece nos registros históricos desde as primeiras décadas do século XVI como local de embates entre nações indígenas e entre estas e os europeus.

Hans Staden, aventureiro holandês que viveu alguns anos aprisionado pelos tupinambás em Bertioga, registra que o local era espaço de transição entre os territórios dominados pelos tupinambás (que viviam no litoral norte do Brasil e sul do Rio de Janeiro) e os dos tupis-guaranis que dominavam o litoral sul paulista (LOFGREN, 1930).

CE RN

PB tabajaras

PE

BA Caetés

SE Caetés

tupinambás

SAO SEBASTIAO

tamolos

tupiniquins

Figura 54. Grupos indígenas predominantes no litoral brasileiro à época do descobrimento

Fonte: Luciano Feijão/Mundo Estranho, 2008.74

150

⁷³ muriqui – espécie de macaco

⁷⁴ Disponível em: https://mundoestranho.abril.com.br/historia/que-indios-dominavam-o-litoral-do-brasil-na-epoca-do-descobrimento/

Para fazer frente aos combates entre nações indígenas e também enfrentar invasores europeus, principalmente franceses, foram construídas fortificações tendo inclusive o próprio Staden participado das obras de uma delas, o forte que à época foi denominado São Thiago. (LOFGREN, 1930)

A partir do século XVIII, no período em que o óleo de baleia foi usado como combustível para iluminação pública e domiciliar, Bertioga teve importância como fornecedora do produto. A baleia era espécime suficientemente abundante no litoral bertioguense para fornecer quantidade de óleo que atendesse as cidades vizinhas de Santos, São Vicente e São Sebastião e até parte do Rio de Janeiro (BERTIOGA [on line]).

No início do século XX (1910), aproveitando o rio Itatinga, foi implantada Usina Hidrelétrica com finalidade de produzir energia para o porto de Santos. No local também foi construída uma vila com 70 casas para abrigar funcionários da usina, além de igreja, escola e comércio. (CAIÇARA EXPEDIÇÕES online)⁷⁵.

De resto, a economia girava em torno da pesca e do cultivo da banana, quadro que começou a se alterar a partir da década de 1940 quando teve início a ocupação para fins turísticos.

3.3.1. Uso, ocupação do solo e legislação até a década de 1960

A década de 1940 assistiu aos primeiros passos na construção da Bertioga contemporânea. Apesar das dificuldades de acesso, foram construídos entre os anos 1940 e 1950 dois hotéis e uma pensão para atender visitantes.

Paulo) substituída pela Elektro – Distribuidora de Energia.

-

⁷⁵ Embora construída em Bertioga, a Usina de Itatinga não chegou a fornecer energia para o município pois atendida exclusivamente o porto de Santos e também a Colônia do SESC. A energia elétrica no município foi implantada somente em 1965 pela CESP (Companhia Energética do Estado de São

Um marco desse momento foi a instalação da Colônia de Férias Ruy Fonseca, em 1948, pelo Serviço Social do Comércio – SESC⁷⁶. Foi o primeiro equipamento de hospedagem e lazer construído pela instituição, ocupando uma área superior a 400 mil m² (40 hectares) dos quais 38 mil m² são de área construída (SESC online). A Colônia de Férias é uma referência no município por suas atividades recreativas, esportivas e culturais e por ocupar terreno de dimensões significativas na Praia da Enseada de Bertioga. Quando foi inaugurada, os hóspedes chegavam e partiam nas barcas da Viação Santense que faziam a ligação regular entre Santos e Bertioga pelo canal que liga as duas cidades (SESC online).

Ainda nos anos 1940 foi fundada a Companhia Urbanística de Bertioga, criada com a finalidade de implantar os primeiros loteamentos, inicialmente na área compreendida pelo Centro⁷⁷. O mesmo grupo de empresários fundou a Praias Paulista S/A com finalidade de parcelar área situada junto ao morro que faz divisa da Enseada com a Praia de São Lourenço, implantando o loteamento Jardim Indaiá.

Essas iniciativas foram acompanhadas pela melhoria do acesso à Bertioga promovida pela família Ermírio de Moraes. Integrando simultaneamente os dois grupos empresariais. José Ermírio de Morais custeou a abertura da estrada ligando a Praia do Perequê, em Guarujá, à estação de balsas junto à Vila, possibilitando a ligação por ônibus (JORNAL COSTA NORTE, maio- 2015)

Ao mesmo tempo, o aumento da procura por Bertioga se fazia sentir com o movimento anual de veículos no ferry-boat que fazia a ligação Guarujá-Bertioga, que passou de pouco mais de 20 mil, em 1959 para cinquenta mil automóveis em 1962. (MEDEIROS, 1965, anexos, figura XXI)

152

⁷⁶ SESC – Serviço Social do Comércio integra o chamado Sistema S, conjunto de entidades mantidas pelo empresariado ligado ao comércio. indústria, transporte. O turismo é uma das linhas de ação do SESC que também oferece serviços ligados a educação, saúde e cultura.

⁷⁷ O Centro é denominação dada à área de ocupação mais antiga, compreendida entre a balsa (Canal de Bertioga) e o SESC.

Fierz e Rosa (1999) elaboraram um sequenciamento de mapas a partir de fotos aéreas que retratam a ocupação de Bertioga em 1962, 1977 e 1986, (páginas 155, 160 e 165) os quais serão utilizados neste trabalho para analisar a evolução urbana do município.

Na figura 55 (página 155), que mostra a ocupação em 1962, é possível ver o estágio de implantação dos loteamentos pioneiros, assim como a área ocupada pela Vila de Itatinga, pela Colônia de Férias do SESC e também as áreas mais densamente povoadas, restritas à Vila e parte do loteamento Jardim Indaiá.

Quanto às interferências antrópicas, nota-se que a Vila de Itatinga aparece em área de restinga, próximo à Serra do Mar e que a maior parte dos loteamentos estão sobre campos de capoeira, ou seja, sobre vegetação em processo de regeneração. Em geral são áreas que foram anteriormente usadas para atividade agrícola ou pecuária e que se encontravam em processo de regeneração devido a extinção dessas atividades (APREMAVI online).

As áreas povoadas e os loteamentos em execução se distribuem de maneira fragmentada no território, já prenunciando uma tipologia de ocupação que se consolidaria nas décadas seguintes.

À exceção da avenida Anchieta, cujo traçado aparece no mapa ligando a Vila à Colônia de Férias do SESC, os loteamentos são conectados entre si de maneira precária pela faixa da praia⁷⁸, evidenciando que a localização dos mesmos não obedece a critérios mínimos de racionalidade urbanística, mas vão de encontro ao interesse dos turistas à medida que as vias sempre ligam os lotes com às praias.

O Jardim Lido e o Jardim Rafael aparecem vazios (mas com a área já desmatada) enquanto os demais apresentavam princípio de execução de arruamentos.

153

⁷⁸ As praias eram elementos naturais de conexão dentro e entre os municípios. Comentando sobre a ligação entre Praia Grande e os municípios de Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, feita pela praia antes da construção da Rodovia Padre Manoel da Nóbrega, Magalhães (1965) refere-se aos transtornos pela passagem nas desembocaduras dos rios em períodos de cheias (ver página 104).

Observa-se ocupação irregular dos loteamentos Jardim Rafael e do Jardim Lido, que apresentam partes que avançam sobre áreas de manguezais, contrariando o Decreto Federal 23.793, de 23 de janeiro de 1934, que criou o Código Florestal.

Embora o Código não faça alusão expressa aos termos mangue ou manguezal, estabelece no artigo 8º que são de conservação perene as florestas protetoras. No artigo 4º define como florestas protetoras as que sirvam para "conservar o regime das águas" e "evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais", funções desempenhadas pelas florestas de mangue.

Não foi possível verificar qual ordenamento jurídico de âmbito municipal orientou os projetos dos loteamentos. É plausível que tenham sido utilizados as mesmas diretrizes estabelecidas para parcelamento em Santos, da qual Bertioga era distrito. Contudo os indícios de que por essa época as alterações na dinâmica de ocupação urbana de Bertioga exigiam normas específicas ficam evidentes, pois a Lei Municipal 1.831, de 9 de maio de 1956, que instituiu o Plano Regulador de Santos, faz indicação para que seja editado decreto municipal para regular Bertioga⁷⁹.

Foi a primeira vez na legislação em que se manifesta a preocupação em definir diretrizes urbanísticas para aquele povoado, então limitado pelo vilarejo do forte São João, correspondendo ao atual centro da cidade de Bertioga. (Carriço, 2002, p.142.)

No entanto, embora influindo na dinâmica de parcelamento do solo, o impulso de crescimento ainda não se refletia na dinâmica demográfica. Os Censos de 1950 e 1960 revelam que nesse período de expansão dos loteamentos houve perda de população, provavelmente atraída pelos empregos decorrentes do boom imobiliário de segundas residências que acontecia em Santos, São Vicente e Guarujá.

⁷⁹ Em pesquisa efetuada não localizamos o citado decreto.

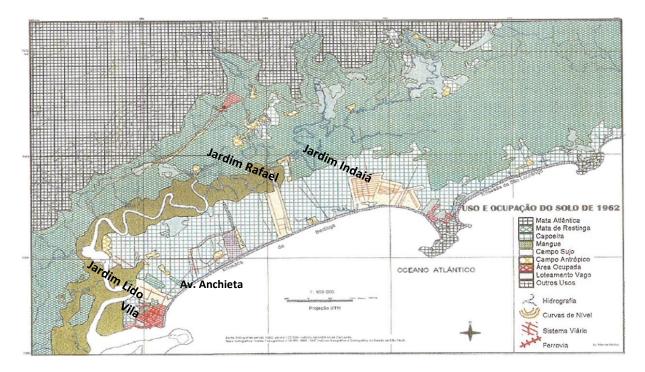


Figura 55. Bertioga – Uso e Ocupação 1962

Fonte: FIERZ e ROSA (1999).

3.3.2 Uso, ocupação do solo e legislação urbanística em 1977

No final dos anos 1960 Bertioga, então distrito de Santos, passou a ter regras específicas para uso e ocupação do solo com a entrada em vigor a Lei Municipal 3.532, de 16 de abril de 1968, que instituiu o Planejamento Físico de Bertioga.

Através de normas ordenadoras e disciplinadoras o Planejamento Físico de Bertioga tinha por objetivo o controle do espaço urbano com a utilização do instrumento do zoneamento de uso e ocupação e nesse sentido estava em sintonia com os novos princípios que passaram a orientar a administração pública a partir dos anos 1960 citados por Feldmann (2001) no Capítulo 1, seção 1.5.

A finalidade da lei, explicitada no Artigo 6º, § 2º, era proporcionar ambiente urbano para uma vida social equilibrada e sadia e tinha como destino tanto a população fixa quanto flutuante, legitimando, portanto, a função turística do Distrito.

A lei disciplinava o uso e ocupação da área da planície, ou seja, da porção situada entre a costa marítima e a Serra do Mar (cota 100 metros), que ficou dividida em dois grandes blocos: área urbana e de expansão urbana. A área urbana, por sua vez, foi dividida em zonas de uso e ocupação, assim definidas: Zona Turística – ZT, Zona Residencial – ZR e Zona Mista – ZM, compreendidas entre "[...] os limites dos terrenos situados na costa marítima e a BR em projeto que ligará Santos ao Rio de Janeiro". (Artigo 14). A partir de então a rodovia Rio-Santos passou a ser na legislação urbanística de Bertioga um divisor da área urbana (Figura 56)

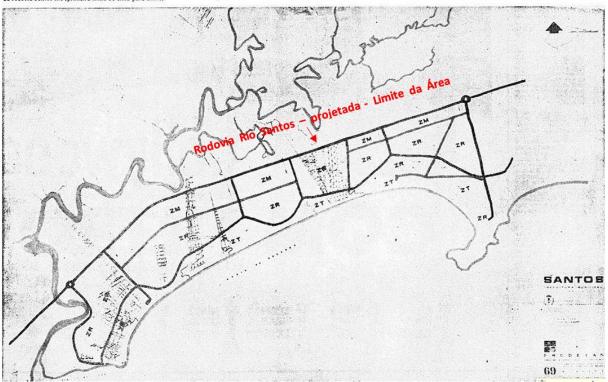
Os princípios que orientavam a divisão do território de Bertioga em zonas eram os mesmos da lei 3.529 de 16 de abril de 1968, que passou a vigorar para Santos, que por sua vez reproduz os fundamentos do primeiro Código de Zoneamento aprovado em 1922 para essa cidade, ou seja, a divisão do território em setores, onde para a zona junto à praia são fixadas exigências de grau mais elevado, que diminuem à medida que se afasta da praia. Portanto, observa-se o princípio da criação de zonas de excelência como identificado por Carriço (2002) quando analisou a legislação urbanística dos municípios da RMBS⁸⁰.

É emblemático que a zona definida para a faixa da praia tivesse sido denominada Zona Turística (ZT) e tanto os usos permitidos quanto os parâmetros de ocupação estivessem voltados para fins habitacionais, sacramentando, portanto, a segunda residência (unjhabitacional e plurihabitacional) como tipologia dominante nesse espaço.

⁸⁰ Ver Capítulo 2, seção 2.4, página 125

Figura 56. Bertioga – Zoneamento da praia da Enseada – Lei 3.532/1968 81

Projeto de delimitação das zonas turistica e residencial no mapa abaixo de Bertioga, podendo-se ver o traçado da rodovia Santos-Rio (primeira linha de cima para baixo)



Fonte: Novo Milenio (2006).82

O uso institucional e comercial varejista estavam liberados, mas desde que fossem vinculados a atividade turística.

A ocupação na Zona Turística deveria ser controlada através da Densidade Demográfica Líquida, cujo máximo foi fixado em 700 habitantes/ha⁸³, sendo que para as demais zonas não havia essa exigência. O Coeficiente de Aproveitamento (CA) era de 4 vezes a área do lote e a Taxa de Ocupação do lote (TO) de 40%, revelando padrão mais permissivo do que para a zona residencial.

⁸¹ Em pesquisa efetuada localizamos somente o mapa com o desenho do zoneamento da Praia da Enseada. No entanto, pelo texto da lei, o zoneamento para São Lourenço, Itaguaré, Guaratuba e Boraceia segue os mesmos princípios da Enseada.

⁸² Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/bertioga/bfoto011g.htm

⁸³ Para cálculo da densidade demográfica da Zona Turística a lei estabelecia relação entre número de pessoas e dormitórios: 2 pessoas para 1 dormitório; 3 pessoas para 2 dormitórios; 5 pessoas para 3 dormitórios; 7 pessoas para 4 dormitórios e 9 pessoas para 5 dormitórios (Artigo 187, § 1º).

Para a Zona Residencial (ZR) eram permitidas apenas habitações unifamiliares, sendo que os usos que são extensão natural das residências como cultural, recreativo, institucional, prestação de serviços e comercial (exceto atacadista) eram possíveis sem as restrições impostas para a ZT. Em contrapartida, eram fixados critérios mais rígidos de aproveitamento do terreno, cujas edificações não poderiam exceder 3 (três) pavimentos. A área ocupada pela edificação no lote também era mais limitada: 30% da área do lote.

A Zona Mista (ZM) correspondia ao setor localizado na sequência da Zona Residencial sendo que um dos lados sempre fazia divisa com a rodovia Rio-Santos. É, portanto, a zona mais distante da praia e onde o uso e ocupação eram mais flexíveis. Era permitido uso residencial uni habitacional e moradias econômicas, uma tipologia não contemplada nas zonas anteriores. Eram permitidos os usos que são extensão natural das residências e também prestação de serviços em geral, que nesta zona podiam incluir atividades incômodas, como certos tipos de armazenagem, por exemplo, e também atividade industrial, exceto manufatureiras nocivas e perigosas. Havia ressalva para os casos de indústrias manufatureiras incômodas, cuja aprovação ficava na dependência de atenderem prescrições do Código de Posturas⁸⁴. A altura máxima das edificações limitava-se a 3 pavimentos, sendo que a área ocupada pela edificação no terreno podia ser maior que para as demais zonas e tinha parâmetros fixados de acordo com o uso: 50% para usos residenciais e 75% para usos não residenciais.

Quanto ao parcelamento do solo, as dimensões mínimas fixadas para os lotes estavam em sintonia com o padrão de exigências para uso de cada zona e diminuíam à medida que o terreno se afastava da praia. Deveriam ter 450m² na Zona Turística, 300 m² na Zona Residencial e 250 m² na Zona Mista.

O parcelamento de áreas para fins de habitação popular só era admitido na Zona Mista, o que garantia o afastamento dos segmentos de baixa renda das praias,

_

Não havia Código de Posturas específico para Bertioga, valendo, portanto, o estabelecido para Santos.

onde os parâmetros de ocupação eram mais limitados. Mesmo assim, o padrão de 250 m² para lote mínimo era uma exigência excessiva para os níveis de renda a atender, pois além das áreas mínimas dos lotes o projeto deveria também assegurar espaços destinados para vias e recreação.

A lei fazia referências a áreas de preservação permanente, mas se limitava às instituídas pelo Código Florestal. Estabelecia distâncias mínimas para ocupação dos terrenos nas seguintes situações: 66 metros quando situados na costa marítima, exceto na Enseada para a qual era exigido 33 metros. A exigência menor certamente tinha relação com o fato de a Enseada já se apresentar comprometida com loteamentos. Exigia também distância de 33 metros nas margens dos rios, riachos e córregos situados nas praias de São Lourenço, Itaguaré, Guaratuba e Boracéia (artigo 12).

O mapa de Fierz e Rosa (1999), com registro da ocupação em 1977 (Figura 57, página 160), mostra que a urbanização se limitava à Praia da Enseada (exceto uma pequena área povoada na Praia de São Lourenço).

Quando comparado com o mapa de 1962 mostra significativo aumento da área povoada com população fixa em todos os loteamentos existentes, situação confirmada com os dados de crescimento demográfico apurados pelo IBGE para o período.

O aumento da população denota incremento das atividades ligadas ao mercado imobiliário, situação reportada por Medeiros "Uma febre de loteamentos alastrou-se por esta área da Baixada Santista e a retalhou em faixas imensas que vão da linha da praia ao Rio Itapanhaú". (MEDEIROS, 1965, p. 164)

O mapa registra também a implantação de novos loteamentos junto à Vila e na vizinhança do Jardim Rafael e ao mesmo tempo um agravamento da situação de conflito desses novos parcelamentos com a legislação ambiental (Código Florestal) e com as normas do Planejamento Físico de Bertioga. Os novos arruamentos na vizinhança da Vila invadem área de manguezal e o novo loteamento vizinho ao Jardim

Rafael invade e desmata área de restinga. A expansão do Jardim Indaiá também ocorre avançando sobre floresta de restinga.

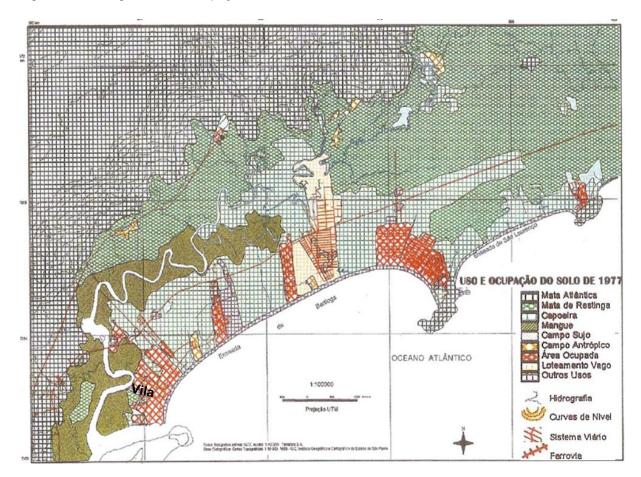


Figura 57. Bertioga – Uso e Ocupação do Solo 1977

Fonte: FIERZ e ROSA, 1999.

3.3.3 Uso, ocupação do solo e legislação urbanística em 1986

A lei que instituiu o Planejamento Físico de Bertioga vigorou por 8 (oito) anos, sendo substituída pela Lei 4.078, de 03 de dezembro de 1976, que criava o Código de Uso do Solo e Proteção dos Recursos Naturais de Bertioga.

O Código coincide com o avanço das obras de construção da rodovia SP 55, ligando Santos e Rio de Janeiro (atual rodovia Manoel Hypólito do Rego) cujo traçado

no Estado de São Paulo passa por Bertioga. A construção da rodovia teve consequências danosas no litoral.

Com frágeis equipamentos legais de proteção do uso do solo, as prefeituras dos municípios cortados pela estrada viram, pouco a pouco, muitas de suas florestas darem lugar a campos de golfe e quadras de tênis de poderosos empreendimentos turísticos" (SIQUEIRA, 1989, p. 63)

Os efeitos sobre Bertioga, que até o final da década de 1970 era um território pouco explorado, com praias selvagens, poderiam ser devastadores. O Código de Uso do Solo e Proteção de Recursos Naturais apareceu como uma resposta. Propunha um nível de controle da ocupação com intenção de impedir a reprodução em Bertioga do mesmo modelo de ocupação de Santos e evitar prejuízos aos recursos naturais, como vinha acontecendo com os municípios do litoral norte cortados pela rodovia.

Nesse sentido o Código rompeu com os fundamentos do Planejamento Físico de Bertioga ao definir o uso e ocupação do solo a partir de eixos urbanos estruturadores, como a macrodrenagem e o sistema viário. Além disso estabelecia regras delimitando áreas que seriam objeto de preservação e que não estavam contempladas por legislação federal e estadual (como morros e praias) e, para as áreas já protegidas por lei, definia parâmetros mais rígidos (como a proteção da Serra do Mar a partir da cota de 20m e não 100m como fixado no Decreto de Tombamento).

Legitimou a função turística ao redefinir a divisão do município: a Área Urbana passou a denominar-se Área Turística e a de Expansão Urbana passou a Área Rural, sendo que ambas tiveram seus zoneamentos de uso e ocupação reconfigurados (Figuras 55, 56, 57).

Através das categorias de uso do solo o Código reafirmava o viés turístico, posto que definia parâmetros para instalação de atividade hoteleira, clubes, colônias de férias, na Área Turística e, na Área Rural, a instalação de chácaras de recreio. A função residencial aparecia em todas as zonas da Área Turística, com diferentes graus de restrição em termos de ocupação, indicando a reafirmação da segunda residência como modalidade de uso do solo.

Para a Zona da Praia, onde os parâmetros eram mais rigorosos, permitia-se uso uni habitacional (com lotes mínimos de 1000 m²), além de hotéis, clubes, colônias de férias, também com exigência de terrenos de grandes dimensões e sempre com baixos índices de ocupação de modo a manter grandes áreas com cobertura vegetal. Para essa zona projetava-se uma ocupação horizontalizada, de alto padrão, em contraponto ao modelo verticalizado já consagrado na área central da RMBS e assumido pelos municípios não centrais que, como Bertioga, tinham iniciado na mesma época o processo de urbanização calcado na atividade turística.

À Zona da Praia seguiam-se as Zonas de Adensamento 1 e 2. A Zona de Adensamento 1 destinava-se a implantação de assentamentos residenciais e atividades turísticas e se diferenciava da Zona de Adensamento 2 pelo maior grau de concentração. Era a única zona passível de verticalização (até 6 pavimentos) e localizava-se no entorno das Avenidas de Penetração, únicas vias que faziam a ligação entre a praia e a rodovia. Dessa forma criavam-se eixos verticalizados, evitando criar "muralhas cercando o mar" como acontecia nos demais municípios da RMBS. (figuras 58,59 e 60 – páginas 163 e 164)

Pode-se afirmar que através dos parâmetros de uso e ocupação altamente restritivos, a lei consolidava e aprofundava a elitização das áreas próximas à praia, com repercussões que atingiriam todas as zonas da Área Turística. Coerentemente, a lei não fazia menção a áreas ou parâmetros destinados à habitação popular.

O Código definiu a localização, pela primeira vez, de Zona Industrial (no interior da Área Rural) para acomodar estabelecimentos de pesca e de palmito já existentes, definindo que novas permissões seriam apenas para atividades que processassem matérias primas provenientes de atividades locais como agricultura e piscicultura. Nessa zona foi introduzida também permissão para atividades náuticas.

Tanto para a Área Turística quanto para a Rural legitimava-se como áreas de preservação permanente, a Mata Atlântica, várzeas dos cursos d`água, manguezais, morros e praias.

As atividades vinculadas ao uso rodoviário (comercio e serviços impactantes) ficavam segregadas na Zona Marginal, junto a rodovia Rio-Santos. (Figuras 58, 59 e 60)

Pelo acentuado caráter preservacionista, o Código de Uso do Solo e Proteção dos Recursos Naturais de Bertioga ficou conhecido como "Plano Ecológico". Porém, do ponto de vista socioespacial tratava-se de um projeto altamente excludente visto que nem sequer contemplava a possibilidade de habitações econômicas e populares.

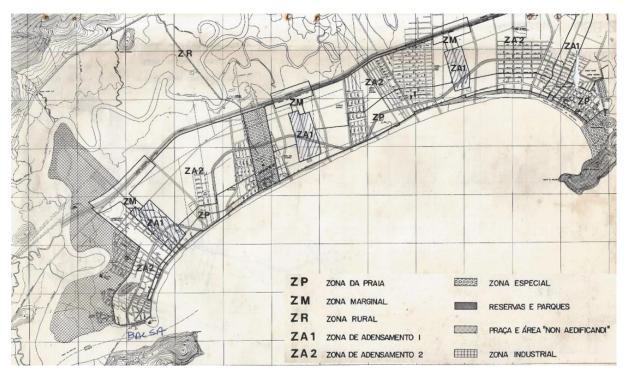


Figura 58. Bertioga - zoneamento da praia da Enseada

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos. Lei nº 4.078/1976 – Código de uso e ocupação do solo e proteção dos recursos naturais de Bertioga.

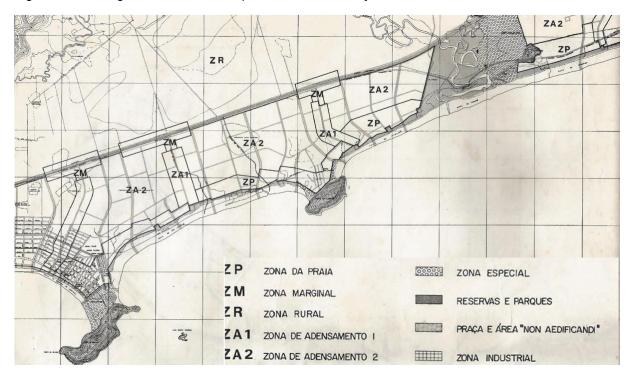


Figura 59. Bertioga – zoneamento da praia de São Lourenço

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos. Lei n^0 4.078/1976 — Código de uso e ocupação do solo e proteção dos recursos naturais de Bertioga.

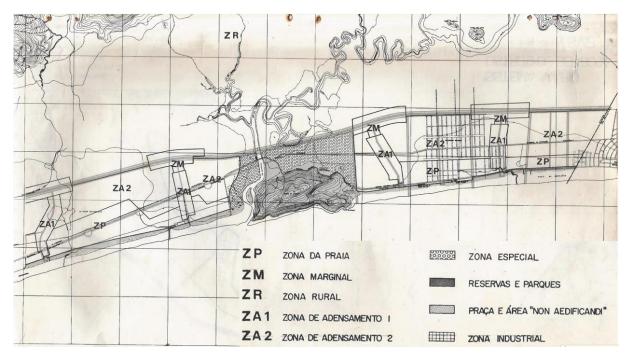


Figura 60. Bertioga – zoneamento das praias de Guaratuba e Boraceia

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos. Lei nº 4.078/1976 – Código de uso e ocupação do solo e proteção dos recursos naturais de Bertioga.

No que diz respeito à evolução da ocupação, a leitura do mapa de Fierz; Rosa (1999) para o ano de 1986 mostra que na vigência da Lei de Uso e Ocupação do Solo e Proteção dos Recursos Naturais a área ocupada havia rompido os limites da Enseada, expandindo-se para a Praia de São Lourenço, onde já é possível ver o loteamento Riviera, que ocupa toda extensão da praia, em processo de implantação (figura 61).

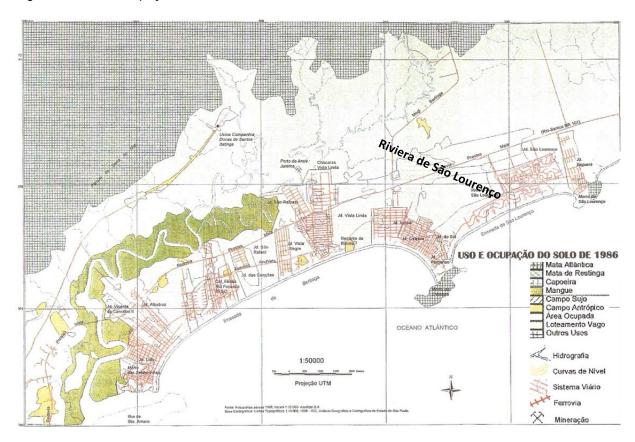


Figura 61. Uso e ocupação do solo 1986

Fonte: FIERZ e Rosa, 1999

Nota-se, porém, que o parcelamento do solo apresenta uma nova tipologia de implantação, não mais em quadrícula como na praia da Enseada, mas desenhando uma nova concepção na relação entre cobertura vegetal e áreas ocupadas, da qual o projeto da Riviera tornou-se emblemático. (figura 62)

Connect And Note:

Figura 62. Riviera de São Lourenço – Plano urbanístico

Fonte: Master Plan da Riviera de São Lourenço, 197685

O projeto Riviera começou a ser implantado em 1979⁸⁶, portanto três anos após a entrada em vigor do Código de Uso do Solo e Proteção dos Recursos Naturais. Porém sua tramitação para aprovação na prefeitura é anterior à vigência do Código, de sorte que o projeto foi analisado à luz das diretrizes da lei que instituiu o Planejamento Físico de Bertioga como mostra o esquema explicativo das diretrizes do Plano Urbanístico da Riviera de São Lourenço (figura 63).

⁸⁵ Disponível em: ttps://www.rivieradesaolourenco.com/sobre/mapas

⁸⁶ www.rivieradesaolourenco.com/sobre/historia/

ZONA MISTA (HABITACÕES UNIFAMILIARES E COMÉRCIO DE SERVICOST ZONA RESIDENCIAL ABITAÇÕES UNIFAMILIARES) PRAIA

Figura 63. Riviera de São Lourenço - Diretrizes do Plano Urbanístico

Fonte: Diretrizes urbanísticas do projeto da Riviera, 1976

É fato que o projeto Riviera inaugurou a fase dos empreendimentos que hoje identificam Bertioga como cidade de segunda residência de alto padrão. Mais que isso, porém, seu projeto, concebido fora da tipologia usual de máximo aproveitamento do solo, revela que o mercado imobiliário encontrou no discurso da preservação ambiental oportunidades para obter máxima valorização dos investimentos ante o esgotamento dos modelos vizinhos, seja dos municípios centrais seja dos municípios ao sul (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe). Tanto assim que outro megaempreendimento – o Costa do Sol – implantado na Praia de Guaratuba (figura 64) também rompe com as formas convencionais de desenho e pauta- se no discurso de valorização da paisagem através da baixa densidade de ocupação - na praia em especial - e no diferencial da preservação ambiental⁸⁷.

Outros grandes empreendimentos também se apresentam com projetos que rompem o desenho convencional direcionando seus investimentos para esse nicho de mercado.

⁸⁷ Fonte: CONSURB – www.consurb.com.br/copia-a-empresa-1

Figura 64. Loteamento Costa do Sol



Fonte:Google Earth (Acesso em 10/01/2019).

3.3.4 Uso e ocupação do solo e a legislação a partir dos anos 1990

Em 1992, quando Bertioga ainda era distrito de Santos, foi aprovada a Lei Complementar nº 54, de 9 de junho de 1992, instituindo a Área de Proteção Ambiental – APA Santos Continente. Abrangia a Área Continental de Santos, da qual Bertioga fazia parte, sendo que no distrito incidia sobre o que estava legislado como Área Rural pela Lei 4.078/1976, que continuou vigorando para a parte delimitada como Área Urbana.

Em 1998, já emancipada administrativa e politicamente de Santos, Bertioga aprovou um conjunto de leis que alteraram o modelo de uso e ocupação do solo urbano, a saber:

- Lei 315, de 29 de setembro de 1998, que instituiu o Plano Diretor de
 Desenvolvimento Sustentado de Bertioga PDDS/Bertioga, através do qual estabeleceu os princípios, objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano;
- Lei 317 de 7 de outubro de 1998, que instituiu a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, que definiu as regras de apropriação do solo através do zoneamento de uso e ocupação;
- Lei 294 de 7 de julho de 1998, que deu nova redação ao Código Ambiental do município.

O PDDS era expressão da modalidade de planos muito comuns a partir da década de 1960, que além de questões físico territoriais incorporavam outros aspectos da vida do município. No caso de Bertioga, o Plano traçou diretrizes relacionadas "[...] ao desenvolvimento comunitário integral em seus setores básicos: social, econômico, físico-territorial e administrativo" (Lei 315/1998, Artigo 1º, § 1º).

Outra característica dos planos desse período foi o de definir a política urbana a partir de conjunto de leis, como fez Bertioga. Esta segmentou os instrumentos de planejamento e gestão do território em vários dispositivos legais, rompendo com a estrutura formal dos documentos legais anteriores (o Planejamento Físico de Bertioga, de 1968, o Código de Uso do Solo e Proteção dos Recursos Naturais, de 1976 e a APA de 1992), que definiam em um único documento legal a política urbana do município.

Essa separação tem sido motivo de críticas pelo fato de ser muito comum que os princípios, objetivos e diretrizes do Plano Diretor não se materializem no zoneamento proposto pela Lei de Uso e Ocupação do Solo. Vale dizer que, frequentemente, o zoneamento assume caráter independente do Plano, que se transforma em mera carta de intenções sem aplicação prática, prevalecendo as regras de uso e ocupação do solo que orientam as ações da iniciativa privada no território, mas sem articulação com as diretrizes definidas no Plano Diretor.

- Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado/PDDS - Lei 315/1998

Para análise do PDDS/1998 foi possível contar com dois materiais: o texto da lei e o relatório denominado Mensagem Explicativa, que acompanhou o projeto de lei quando de sua tramitação na Câmara de Bertioga. Nele, a equipe encarregada do Plano⁸⁸ analisou os principais problemas do município, explicitando a visão urbanística do legislador bem como a lógica que fundamentou não somente o Plano Diretor, mas principalmente a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

A proposta do PDDS partiu de uma análise que considerou que os problemas centrais do desenvolvimento de Bertioga decorriam do caráter altamente restritivo da Lei 4.078, de 1976, no tocante às regras edilícias e ao parcelamento do solo, pois não oferecia a possibilidade de adensamento construtivo na maior parte do território e nem de loteamentos para fins de habitação popular. Na interpretação dos autores, esse fator aliado à carência de empregos e combinado com a ineficácia do Estado em dar assistência à população de baixa renda, resultou na falta de alternativas de espaços adequados para moradia desse segmento, razão pela qual aumentou a ocupação irregular com os pobres ocupando áreas de preservação.

No que diz respeito aos aspectos físico-territoriais, o Plano propôs a regularização dos parcelamentos do solo preexistentes "[...] aplicando no que couber, as legislações existentes à época em que passaram a existir" (Artigo 19)

Além da legislação municipal, debitavam parcela de responsabilidade às esferas federal e estadual, que com suas leis ambientais impunham dificuldades para ocupação do solo, alimentando o processo de degradação de manguezais, matas ciliares dos rios, a vegetação de restinga, a flora e a fauna com usos e ocupação indevidos.

Referindo-se ao conjunto de empreendimentos executados no final da década de 1970 e início dos anos 1980, Bouganville e Maitinga, na Enseada e também Riviera

⁸⁸ Com participação da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Bertioga.

de São Lourenço e Jardim São Lourenco, na Praia do mesmo nome; Costa do Sol e Guaratuba, na praia de Guaratuba e Morada da Praia em Boraceia (Figura 65), o relatório os avaliou como positivos na medida que "melhoraram substancialmente o padrão de parcelamento do solo" (BERTIOGA, 1998 – a).

Os empreendimentos Centerville e Hanga Roa, do período 1980-1990 (Figura 65), foram executados na tipologia condomínios horizontais fechados e apesar de se encontrarem em conflito com a legislação municipal e federal, foram avaliados positivamente, pois, segundo o Relatório,

[...] emprestam sensível modificação para melhor, no quadro de desenvolvimento urbanístico da cidade, face inclusive a falência do processo tradicional de loteamentos pautado pela aplicação da legislação federal 6.766/1979, que terminou por inviabilizar, à par das convulsões econômicas pelas quais passou a Nação naqueles períodos extremamente instáveis, o surgimento de loteamentos no sentido mais tradicional do contexto. (BERTIOGA, 1998-a, p. 23)

Data SO, NOAA U.S. Navy, NCA, CEBCO
Image © 2019 DigitalGlobe
Image © 2019 CNES/ Airbus

Google Earth

Figura 65. Praias de Enseada, São Lourenço, Itaquaré, Guaratuba e Boraceia – década 1970-1980

Fonte: Google Earth. Acesso em 10/01/2019. Elaboração própria. 2019.

Apontam que tanto os empreendimentos implantados pouco antes quanto os que vieram após a entrada em vigor da Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979,

que regulamentou o parcelamento do solo para fins urbanos, enfrentavam problemas de viabilização.

Cabe destacar que a citada lei (conhecida por lei do parcelamento e também por Lei Lehman, em referência ao autor do projeto de lei) foi um divisor importante na história da urbanização no Brasil. Surgiu num momento de intensificação do processo de expansão de nossas cidades e respondia "[...] aos avolumados problemas havidos com parcelamentos urbanos, particularmente em São Paulo, com as reclamações crescentes a respeito de loteamentos clandestinos." (BARREIROS; ABICO, 1998, p. 14)

Os parcelamentos clandestinos localizavam-se em geral nas áreas de menor potencial imobiliário, como áreas de risco, de proteção ambiental e principalmente nas periferias dos espaços urbanizados, frequentemente desprovidos de infraestrutura e serviços urbanos.

Para enfrentar esses problemas a lei vedou parcelamentos em áreas de risco e de preservação, assim como passou a obrigar os loteadores a prover procedimentos urbanísticos mínimos na implantação dos parcelamentos, sem o que ficavam impedidos de comercializar os lotes. Dentre os aspectos mais contestados estavam os que determinavam tamanho mínimo do lote (125m²), a reserva de faixas não edificáveis nos casos definidos pela lei e a obrigatoriedade de reservar porcentagem não inferior a 35% do total da gleba a ser loteada para áreas verdes, praças e equipamentos públicos⁸⁹. Em geral os empreendedores e donos de glebas encaravam como prejuízo a obrigatoriedade de passar ao domínio público esse percentual de área uma vez que implicava em reduzir para 65% o total da área que poderiam destinar à comercialização.

A proposta do PDDS trabalhou, entre outros eixos, com a regularização de loteamentos implantados sobre áreas de preservação permanente (a maior parte

_

⁸⁹ A Lei Federal 9.785, de 01 de fevereiro de 1999, modificou esse parâmetro, permitindo que os municípios fixem o percentual que entenderem mais adequado e não mais os 35% da área da gleba originalmente exigidos.

parcelamentos antigos). Estes deveriam ser regulamentados por lei específica, respeitadas as disposições da Lei 6.766/1979, "[...] aplicando no que couber, as legislações existentes à época em que passaram a existir" (Lei 315/1998, Artigo 19)

A justificativa apresentada para regularização desses loteamentos, que desde a lei de 1968 vinham tendo sua ilegalidade reafirmada, era evitar áreas abandonadas que acabavam gerando ocupações desordenadas "que oneram o poder público, a comunidade e o ambiente" (BERTIOGA, 1998-a, p. 26).

Quanto ao enfrentamento das "ocupações desordenadas", problema que remete à provisão de terrenos e habitação para os segmentos de baixa renda, estranhamente ficou a cargo da área social (que também englobava saúde e educação). De acordo com o Artigo 40 do PDDS, este setor responderia por apresentar propostas de implantação de conjuntos habitacionais de interesse social e de efetuar gestões que evitassem "assentamentos indiscriminados". Ainda de acordo com o mesmo artigo, caberia ao setor social a definição de uma política municipal para o problema da habitação.

Embora na Mensagem Explicativa os autores da lei reconhecessem que o problema da habitação se devia à falta de terrenos acessíveis que evitassem a ocupação dos loteamentos irregulares por população de baixa renda, não havia nenhuma referência à criação de mecanismos que viabilizassem o acesso à terra urbanizada. Com relação a isso o PDDS apenas indicou a adoção de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, cuja regulamentação deveria ser objeto de legislação específica⁹⁰ sendo muito sintomático que as ZEIS não tivessem sido acrescentadas ao zoneamento preconizado pelo Plano, que no Artigo 35 considerou a criação das seguintes zonas de uso e ocupação: Zona de Suporte Urbano (ZSU); Zona de Suporte Ambiental (ZSA); Zona de Proteção Ambiental (ZPA); Zona de Parque Temático (ZPT); Zona de Suporte Náutico (ZSN); Zona de Usos Especiais (ZUE); Zona de Interesse Histórico Cultural (ZHC); Zona de Baixa Densidade (ZBD); Zona Turística (ZTR); Zona Residencial (ZR).

-

⁹⁰ A regulamentação das ZEIS foi objeto da Lei Complementar 04/2001

Uma inovação do PDDS refere-se à urbanização de glebas na forma de condomínios residenciais horizontais e loteamentos fechados. Essa tipologia de parcelamento surge na história de nossa evolução urbana num momento que segmentos de alto poder aquisitivo passam a demandar exclusividade no desfrute de paisagens, qualidade ambiental, privacidade e segurança, exigências que se estendem para as cidades de segunda residência.

Essa tipologia foi igualmente utilizada para fugir às regras da Lei 6.766/1979 no que diz respeito à reserva de áreas públicas.

No caso de Bertioga, o PDDS estabeleceu que o condomínio deveria atender as exigências da Lei 6.766/1979 quanto a reserva de áreas destinadas a sistemas de circulação e implementação de equipamentos urbanos, edifícios públicos e preservação da cobertura vegetal. No tocante às áreas destinadas a edifícios públicos, deveriam estar localizadas em área externa ao condomínio, com acesso público e adequadamente localizados. Dessa forma, entende-se que sistemas de circulação, equipamentos urbanos e áreas verdes não ficariam disponíveis para a população residente, mas seriam exclusividade dos moradores dos condomínios.

A implantação dos condomínios em Bertioga tem mostrado inequívocos impactos urbanísticos indesejáveis, pois parte deles constituem megaempreendimentos, que por ocuparem grandes extensões de terras e terem sua implantação segregada, produzem encarecimento quando da implantação de infraestrutura nas áreas vizinhas ocupadas e prejuízos à mobilidade urbana pela segmentação sistema viário. Por que provocam no outro lado. os megaempreendimentos têm sido indutores de ocupação precária na vizinhança onde se situam, com degradação de recursos naturais, como podem atestar as, favelas do Guaratuba e Boraceia que serão abordadas na seção 3.3.5, página 186.

- Lei de Uso e Ocupação do Solo/LUOS – Lei 317/1998

Em linhas gerais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo tinha por fundamento as mesmas diretrizes das anteriores quanto ao padrão de ocupação, pois estabelecia um

zoneamento pelo qual definia exigências maiores para a área próxima à praia e menores à medida que se aproximava da rodovia. Porém, diferentemente da lei anterior, a nova LUOS adotou dimensões mínimas bem menores para os terrenos em quase todas as zonas, inclusive estabelecendo lote mínimo de 125 m² para parcelamentos de interesse social,

Outra diferença importante ficou por conta das áreas próximas a recursos naturais e paisagísticos como o rio Itapanhaú, onde se localizavam parte dos loteamentos irregulares, cuja ocupação ficou condicionada a usos especiais e parâmetros de ocupação restritivos.

A lei propunha um zoneamento que se desdobrava em uma pluralidade de zonas, 10 no total, que por sua vez se subdividiam em subzonas (Figuras 66 e 67).

O dado novo foi a criação de zonas de uso exclusivamente e predominantemente residencial, aprofundando os princípios do planejamento modernista (já presentes nas leis anteriores) que encarava o zoneamento como instrumento de divisão do espaço urbano por funções.

A separação de funções é um imperativo quando é necessário segregar atividades impactantes, como é o caso de indústrias poluentes, armazenagem de grande porte, usos portuários, etc.

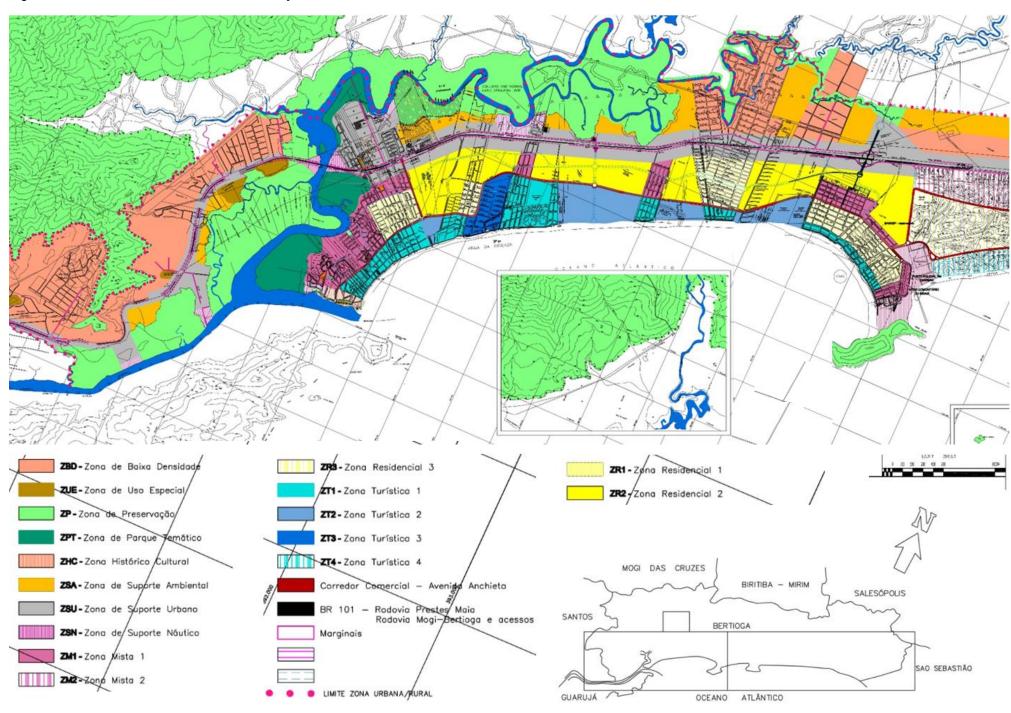
No entanto, a separação do uso residencial e atividades que, mesmo não sendo extensão da função habitar, são com esta compatíveis, como comércio e serviços em geral, tem sido feita para garantir a exclusividade de uso por determinadas classes, evitando a permanência e movimentação de pessoas e mercadorias, próprias de atividades relacionadas com o trabalho, na suposição que isso compromete a qualidade ambiental e deprecia o valor dos imóveis residenciais. Além disso, a exclusividade residencial e a predominância residencial, corporificadas nos parâmetros de uso e ocupação do solo, funcionam como reserva de áreas de excelência para habitação de alta renda, garantindo o afastamento de outros grupos sociais.

Esse afastamento da população de baixa renda a lei garantiu com a segregação da habitação de interesse social e das moradias populares na Zona de Suporte Urbano – constituída de faixas ao norte e ao sul da rodovia Rio-Santos. Aí havia permissão de usos uni e plurihabitacionais populares e moradias econômicas além de comércio, equipamentos turísticos, esportivos, de lazer, religiosos e culturais, armazenagem e indústria leve não poluente. Havia abertura para atividades incômodas, desde que atendessem alguns critérios legais que seriam estabelecidos em lei específica.

Importante sublinhar que o zoneamento monofuncional (predominância de usos) produz graves problemas no espaço urbano. Cria zonas sem a presença da diversidade dos movimentos das ruas, das praças, como adverte JACOBS (2000), resultando em bairros inteiros marcados pelo esvaziamento de pessoas nas áreas públicas, o que os torna altamente vulneráveis à violência. Graves também são as repercussões sobre a mobilidade urbana uma vez que atividades comerciais e serviços e, consequentemente os empregos, ficam concentrados enquanto a população trabalhadora se dispersa por bairros dormitórios, tendo que deslocar-se diariamente, demandando para isso sistemas de transporte público e estimulando o uso do automóvel. Como resultado, diariamente observa-se congestionamentos nas áreas centrais enquanto a população, quanto mais longe mora mais padece com a insuficiência de transporte e longos percursos para ir trabalhar e voltar para casa.

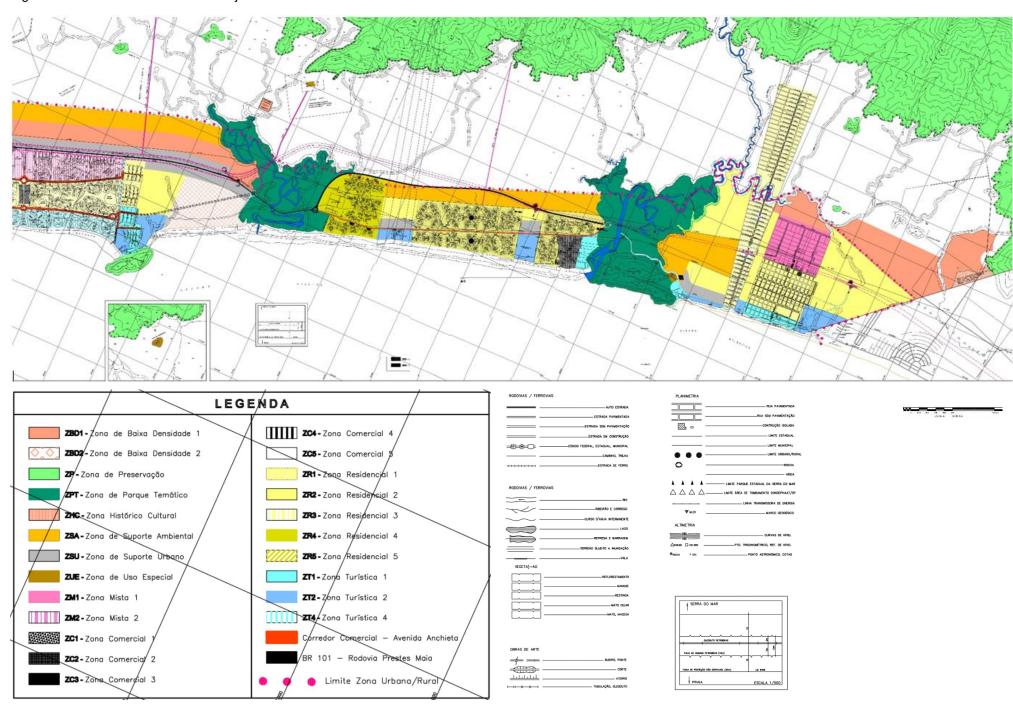
Quanto aos loteamentos irregulares, a situação foi equacionada com a criação da Zona de Baixa Densidade – abarcando parte da Enseada e o bairro Caiubura. Na verdade, forneceu parâmetros para regularizar loteamentos e ocupações irregulares, preconizando baixas densidades, que podiam chegar a zero à medida que o imóvel se aproxime de áreas de preservação.

Figura 66. Zoneamento - Enseada/São Lourenço



Fonte: Prefeitura Municipal de Bertioga. Lei 317/1998 – LUOS – Mapa 1

Figura 67. Zoneamento – São Lourenço/Boraceia



Fonte: Prefeitura Municipal de Bertioga. Lei 317/1998 – LUOS – Mapa 2

- Código Ambiental – Lei 294/2001

Com o Código Ambiental o município definiu sua política de meio ambiente, espelhando princípios e objetivos emanados da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981. O Código já existia, mas em 1998, pouco antes da promulgação do PDDS e da LUOS, teve aprovada nova redação, através da qual incorporou, entre outras disposições federais, as contidas na Resolução CONAMA 01, de 23 de janeiro de 1986, que regula procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. Este documento é necessário para obtenção de Licenciamento Ambiental, sendo crucial em municípios como Bertioga caracterizado por grandes projetos de parcelamento do solo.

Entre as alterações do novo Código a mais expressiva, porém, foi a introdução do Capítulo XX – Dos Procedimentos Autorizatórios, regulamentando a supressão de vegetação nativa no território municipal. Trata-se de questão sensível aos municípios da RMBS que, como Bertioga, apresentam grande quantidade de áreas de preservação permanente e cujas economias, por estarem baseadas na segunda residência, dependem da disponibilidade de áreas para novos parcelamentos e construções.

A regulamentação dessa matéria tem a ver com os sucessivos dispositivos legais que a partir de meados da década de 1980 passaram a restringir intervenções que afetassem o bioma Mata Atlântica e Unidades de Conservação, entre os quais:

- Decreto 99.547, de 25 de setembro de 1990, vedando o corte e exploração da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica;
- Resolução CONAMA nº 13, de 6 de dezembro de 1990, determinando que nas áreas circundantes de Unidades de Conservação, em um raio de 10 km deverá obrigatoriamente ser licenciada qualquer atividade que possa afetar a biota das mesmas;

- Decreto Federal 750, de 10 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica e dá outras providências;
- Resolução CONAMA nº 04, de 31 de março de 1993, que torna obrigatório o Licenciamento Ambiental para procedimentos em área de restinga;
- Resolução CONAMA nº 10, de 01 de outubro de 1993, que estabelece parâmetros para análise dos estágios de sucessão da Mata Atlântica, elementos que servirão de base para avaliar situações suscetíveis de supressão ou não.
- Resolução conjunta Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e IBAMA, nº 2, de 12 de maio de 1994, que regulamenta o artigo 4º do Decreto Federal 750/1993 no Estado de São Paulo.
- Resolução CONAMA nº 7, de 23 de julho de 1996, que aprova parâmetros para análise da vegetação de restinga, em cumprimento ao artigo 6º do Decreto Federal 750/1993.
- Resolução CONAMA nº 09, de 24 de outubro de 1996, que define "corredores entre remanescentes" (Decreto Federal 750/1993, artigo 7º) fixando parâmetros para identificação e proteção dos mesmos.

O Capítulo XX do Código Ambiental cuidou de estabelecer que a supressão de vegetação nativa teria que ajustar-se ao que determina a legislação federal e estadual sobre a matéria e só seria aprovada pelo município mediante lavratura de Compromisso Ambiental objetivando compensações. Definiu, ainda, entre outras questões:

- Os estágios sucessionais de regeneração da cobertura vegetal a serem considerados para aprovação dos pedidos, assim como a observância de parâmetros de preservação e compensação ambiental;

- Os critérios para cálculo da Compensação Ambiental, sempre com espécies arbóreas nativas da região;
- Zonas Especiais de Interesse Social/ZEIS LC 004/2001

Prevista no PDDS, a regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS foi efetivada através da Lei Complementa nº 004/2001. Trata-se de uma resposta ao agravamento do problema habitacional no município que a essa altura contava com dezenas de assentamentos irregulares, dos quais 16 foram considerados regularizáveis.

A lei definiu as normas para regularização fundiária de assentamentos já ocupados, parâmetros para parcelamento de vazios urbanos para habitação de interesse social e para implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS).

Frente a realidade urbana de Bertioga, a lei conceituou e classificou as ZEIS em dois tipos: ZEIS 1, relativa a áreas já ocupadas e ZEIS 2 para vazios urbanos.

Para ZEIS 1 estabeleceu normas para regularizar jurídica e urbanisticamente áreas já ocupadas, sanar situações de risco e adequar condições de habitação.

No caso das ZEIS 2 as normas visaram induzir a ocupação de vazios urbanos utilizando parâmetros especiais para parcelamento, reduzindo o custo e indicando áreas preferenciais para urbanização. A lei menciona que dentre os objetivos dos parâmetros especiais está o de estimular proprietários de vazios urbanos a investir em empreendimentos habitacionais mas não há nem no PDDS nem em lei específica dispositivos que deem efetividade a essa intenção, como o instituto do Parcelamento, Edificação Utilização Compulsórios de vazios urbanos (PEUC), Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Transferência do Direito de Construir (TDC). Não há também menção à formação de estoques de terrenos por parte do poder público, questão estratégica para enfrentar as dificuldades de obtenção de áreas para produção de habitações de interesse social.

No Anexo 1, que acompanhou a lei, são listados e descritos 16 assentamentos definidos como ZEIS 1 e 11 vazios urbanos classificados como ZEIS 2. Com exceção de assentamentos e vazios localizados no Balneário Mogiano, na Praia de Boraceia, os demais estão na Enseada ocupando o interior e vizinhança de loteamentos mais antigos.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS 2010, elaborado 9 anos depois da Lei das ZEIS, listou 35 assentamentos precários ocupados, dos quais 16 estavam indicados para reassentamento e 19 foram classificados como urbanizáveis.

Do exposto, tem-se que o crescimento urbano de Bertioga, assim como a evolução da sua legislação ambiental e urbanística, atravessaram 2 períodos.

O primeiro está compreendido pelos anos 1950-1976 e corresponde à implantação dos loteamentos aqui denominados de pioneiros, desde o início destinados a segunda residência. Nesse período foi aprovado o primeiro plano de uso e ocupação do solo, que definiu elementos e padrões que, em essência, estarão presentes em todas as leis ordenadoras subsequentes: a linha da rodovia SP-55 demarcando a divisão do município em duas grandes áreas, inicialmente definidas como Área Urbana e Área de Expansão Urbana (na década de 1960), em seguida Área Urbana e Área Rural (década de 1970) e por fim (vigorando até o momento) Zona Urbana e Área de Proteção Ambiental.

Desde o primeiro dispositivo legal e permanecendo até os dias de hoje se repetem os padrões de ocupação para a Área Urbana, onde os parâmetros são mais exigentes na faixa próximo à praia e diminuem à medida que se aproxima da rodovia.

Os padrões são mais exigentes nas zonas definidas por uso residencial, incluindo os espaços de predominância de residências de veraneio, indicando a preocupação em atender uma visão de qualidade urbana e ambiental calcada na separação da função habitar das demais atividades e cujos efeitos são objeto de severo questionamento em cidades do mundo inteiro. O segundo período, de 1976 a 1998, foi marcado por pressões na direção do comprometimento com a preservação

ambiental, evidenciadas na Lei 4.078, de 1976, que instituiu o Código de Uso do Solo e Proteção dos Recursos Naturais de Bertioga, que preconizava parâmetros tão restritivos que chegavam a inviabilizar empreendimentos de interesse social. É o reflexo do discurso ambiental despertado pela Conferência sobre Meio Ambiente da ONU realizada em 1972 e, a nível local, das pressões originadas com os impactos negativos da Rio-Santos nas cidades onde ela já havia sido implantada. É também o despertar na direção de um modelo de urbanização calcado no consumo da paisagem, no qual a qualidade ambiental é atributo cada vez mais reclamado pelos consumidores de maior poder aquisitivo e do qual o projeto Riviera de São Lourenço tornou-se exemplo exitoso do ponto de vista comercial.

A década de 1990 foi da emancipação de Bertioga e de questionamentos com relação ao rigor das exigências que restringiam as oportunidades de expandir a ocupação. Esses aspectos nortearam as propostas do PDDS e da LUOS que passaram a vigorar a partir de 1998, mas nem por isso a legislação deixou de ser restritiva e de produzir áreas de exclusão, agora nas duas vertentes: áreas segregadas ocupadas precariamente por população residente de baixa renda e áreas exclusivas de habitações de alto padrão, especialmente nos condomínios, majoritariamente destinados a veraneio.

As figuras 68 e 69 mostram a síntese da ocupação atual do município, considerando a incidência dos dispositivos de proteção ambiental de âmbito federal e estadual assim como a legislação urbanística municipal. Mostra as áreas ocupadas, as áreas protegidas e as áreas remanescentes ocupáveis. O polígono de áreas urbanas definidas em lei compreende 11,9% do território. As áreas protegidas somam 43.170 ha ou 88,1% do território.



Figura 68. Bertioga - Polígono de áreas urbanas.

Fonte: PMB; GAIA – Consultoria e Gestão, 2014.



Figura 69. Bertioga - Polígono das áreas protegidas.

Fonte: PMB; GAIA – Consultoria e Gestão, 2014.

A imagem evidencia grandes restrições para ocupação do território e um estoque limitado de áreas para expansão urbana, fatores que exigem repensar os princípios e diretrizes que até agora orientaram a ocupação do município.

Neste momento está aberta a discussão para revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1998, processo que ocorre sob a égide do Estatuto da Cidade, de 2001, que preconiza que o processo ocorra com ampla participação da sociedade civil. Ainda que permaneçam as questões que permearam os debates da legislação de 1998 (circunscrita à participação da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Bertioga) a realização de audiências públicas incorporará novos atores e colocará em destaque pautas relacionadas com os impasses entre preservação ambiental, assentamentos precários e o papel da legislação urbanística, mas agora com a possibilidade de participação mais ampla da sociedade civil.

Na próxima secção serão tratados os efeitos do processo de urbanização sob as leis citadas na distribuição socioespacial do município.

3.3.5. Efeitos do processo de urbanização na distribuição socioespacial da população

Em linhas gerais, pode-se sintetizar o perfil de Bertioga através de indicadores como: grau de urbanização, produto interno bruto e índice de desenvolvimento humano municipal.

O grau de urbanização, ou seja, a quantidade da população urbana vem crescendo desde a década de 1950. No ano 2000 a taxa de urbanização alcançou 97,13% e no período 2000-2010 saltou para 98,37%. Apesar da quase totalidade da população viver em núcleos urbanos, Bertioga é o município que apresenta a menor taxa de urbanização entre os integrantes da RMBS. (ONU, 2013)

O PIB (Produto Interno Bruto), ou seja, o valor de todos os bens produzidos no município em 2016, contabilizou R\$ 1.487.645,00. No ranking da RMBS Bertioga

ocupa a 7ª colocação em riqueza produzida, à frente de Peruíbe e Mongaguá (SÃO PAULO-Fundação Seade, 2019).

Bertioga apresentou em 2010 IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁹¹de 0,730. Numa escala de 0 a 1, o município é classificado como de médio desenvolvimento⁹². Na RMBS apenas Santos alcançou valores de alto desenvolvimento, ficando os demais municípios com índices de médio desenvolvimento sendo que Bertioga é o que apresentou o menor índice (ONU-PNUD, 2010).

- População, renda, trabalho

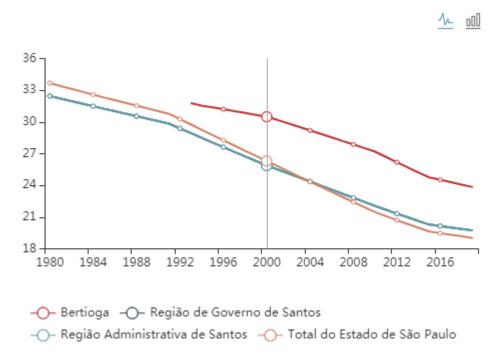
Segundo o IBGE, Bertioga contava em 2010 com uma população de 47.645 habitantes, que do ponto de vista numérico é a menor da RMBS. Em contrapartida, o município vem apresentando acelerado ritmo de crescimento demográfico anual, com taxas que superam, em muito, a dos demais municípios. No período 2000-2010 a população apresentou crescimento de 11,36% ao ano. Para 2017 o IBGE estimou uma taxa de crescimento de 19,65% em relação a 2010, perfazendo um total de 59.297 habitantes e densidade demográfica de 120,97 hab./km²hab/km² (IBGE, 2018)

De acordo com o Censo demográfico IBGE 2010, a população é bastante jovem, com mais de 50% de pessoas com menos de 30 anos. No entanto, apesar do alto ritmo de crescimento, desde a década de 1980 a estrutura etária da população vem apresentando redução do número de pessoas com menos de 15 anos, portanto redução no ritmo do número de nascimentos. (Gráfico 5)

⁹² O PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento definiu a seguinte classificação: Baixo Desenvolvimento Humano para IDHM menor que 0,499. Médio Desenvolvimento Humano, quando os valores se situam entre 0,500 e 0,799. Alto Desenvolvimento Humano para índices superiores a 0,800.

⁹¹ IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é composto com base nas seguintes variáveis: renda média per capita, longevidade (esperança de anos de vida ao nascer), escolaridade (taxa de alfabetização de maiores de 15 anos e taxa bruta de frequência à escola).

Gráfico 5. Bertioga - População com menos de 15 anos – 1980/2017.

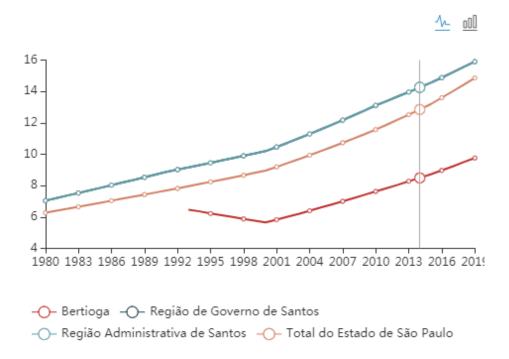


Fonte: SEADE, 2018. 93

Ao mesmo tempo observa-se, principalmente a partir dos anos 2000, tendência de envelhecimento da população com o crescimento do número de indivíduos com 60 ou mais anos de idade (Gráfico 6)

⁹³ Disponível em: http://www.perfil.seade.gov.br/?#

Gráfico 6. Bertioga - População com 60 anos e mais 1980/2017.



Fonte: SEADE, 2018.

A queda da natalidade, implícita no gráfico 5, indica que o crescimento vegetativo vem tendo seu ritmo diminuído, evidenciando que o incremento demográfico ocorre impulsionado por migrações, como mostra a tabela 10. Bertioga recebeu os números mais expressivos de migrantes no período de 1990-2010, quando houve crescimento de loteamentos e da produção de moradias de uso ocasional (como registrado nas seções 3.3.3. e 3.3.4.), abrindo mercado para mão de obra oriunda de outros Estados. Segundo pesquisa realizada pela prefeitura de Bertioga, em 2018 mais de 50% da população do município era originária do Nordeste e da cidade de São Paulo, sendo que 46% declararam ter migrado por motivo de trabalho. (BERTIOGA – IBESPE, 2018).

Tabela 11. RMBS- Taxas de crescimento populacional, saldos migratórios anuais, taxas anuais de migração - 1991/2000/2010.

MUNICÍPIOS	TAXAS ANUAIS DE		SALDOS		TAXAS ANUAIS DE	
	CRESCIMENTO		MIGRATÓRIOS ANUAIS		MIGRAÇÃO (POR MIL	
	POPULACIONAL (%)				HABITANTES)	
	1991/2000	2000/2010	1991/20000	2000/2010	1991/2000	2000/2010
RM da Baixada	2,17	1,21	13.115	5.017	9.75	3.20
Santista						
Bertioga	11,36	4,77	1.716	1.120	83,55	29,01
Cubatão	1,95	0,93	227	-336	2,28	-2,96

MUNICÍPIOS	TAXAS ANUAIS DE		SALDOS		TAXAS ANUAIS DE	
	CRESCIMENTO		MIGRATÓRIOS ANUAIS		MIGRAÇÃO (POR MIL	
	POPULACIONAL (%)				HABITANTES)	
	1991/20000	2000/2010	1991/2000	2000/2010	1991/2000	2000/2010
Guarujá	2,65	0,95	2.314	-657	9,78	-2,37
Itanhaém	5,15	1,94	2.107	746	35,92	9,40
Mongaguá	7,13	2,84	1.480	782	55,14	19,29
Peruíbe	5,13	1,54	1.389	168	33,11	3,03
Praia Grande	5,18	3,09	5.819	4.674	36,93	20,58
Santos	0,02	0,03	-2.198	-1.349	-5,26	-3,22
São Vicente	1,40	0,92	261	-132	0,91	-0,41

Nota: O saldo migratório estimado considera a diferença entre o crescimento populacional proveniente dos Censos Demográficos (IBGE) e o saldo vegetativo calculado a partir do Sistema de Estatístivas Vitais do Estado de São Paulo (SEV), processado pela Fundação Seade.

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE.

O salário médio mensal dos trabalhadores formais residentes em Bertioga no ano de 2018 foi de R\$ 2.766,60, o que corresponde a 2.9 salários mínimos. Quando comparado às demais cidades da RMBS, a remuneração média de Bertioga ocupa a 4ª posição (IBGE Cidades, 2018).

Quando se desagrega o quadro de rendimentos, evidencia-se a prevalência de pessoas com rendas situadas na faixa de mais de 1 a 2 salários mínimos (27,7%), seguido do intervalo de ½ a 1 salário mínimo (15,1%). Bastante significativa é a classe "sem rendimento" ⁹⁴ que perfaz um total de 29,2% (Gráfico 7).

⁹⁴ O IBGE inclui na categoria 'sem rendimentos' todos indivíduos que recebem apenas benefícios: aposentadoria, pensão, PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), BPC (Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social à Pessoa com Deficiência), Bolsa Família, auxílio doença.

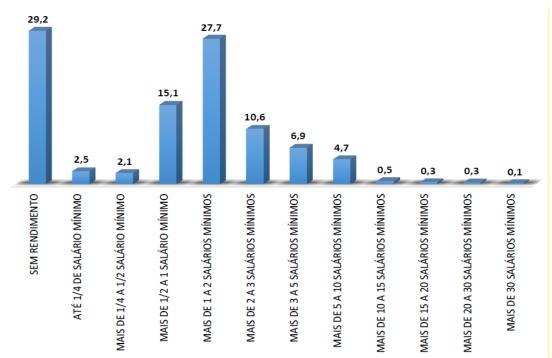


Gráfico 7. Bertioga - Rendimento nominal mensal - pessoas acima de 10 anos

Fonte: IBGE - Cidades, 2018- Elaboração IBESPE, 2018

Na comparação com os demais municípios da RMBS, Bertioga é o que apresenta número mais elevado de pessoas com rendimentos entre ½ e 2 salários mínimos, sendo que nas demais categorias acompanha a tendência dos outros municípios, com exceção de Santos que tem menor número de pessoas com rendimentos até 2 salários e maior número acima disso (Gráfico 8).

40,0 35,0 30,0 25,0 20,0 15,0 10,0 5,0 0,0 ATÉ 1/2 DE DE 1/2 A 1 **DE1A2** ACIMA DE 5 DE 2 A 3 DE 3 A 5 SEM SALÁRIO SALÁRIO SALÁRIOS SALÁRIOS SALÁRIOS SALÁRIO RENDIMENTO MÍNIMO MÍNIMO MÍNIMOS MÍNIMOS MÍNIMOS MÍNIMOS Bertioga 29,2 4,6 15,1 27,7 10,6 6,9 6,0 11,7 7,8 Cubatão 36,0 23,7 11,8 4,9 4,1 7,0 Guarujá 35,1 5,0 13,4 24,5 9,6 5,4 Itanhaém 30,4 7,4 18,1 23,7 8,5 6,9 4,9 15,6 22,1 7,5 7,6 Mongaguá 36,1 6,1 5,0 Peruíbe 31,8 5,5 18,4 23.4 8,5 6,7 5,7 Praia Grande 4,5 13,1 25,4 9,8 8,2 32,3 6,8 Santos 9,6 20,6 12,7 17,5 26,6 2,0 11,1 São Vicente 3,6 6,4 33,0 13,4 24,6 10,6 8,6

Gráfico 8. RMBS - Rendimento nominal mensal – pessoas acima de 10 anos.

Fonte: IBGE – Cidades, 2018. Elaborado por IBESPE, 2018.

Segundo dados da FIESP-RAIS – Ministério do Trabalho, no período de 2010 até 2016 Bertioga vem ocupando a 7ª posição no ranking de empregos entre os 9 (nove) municípios da RMBS, à frente apenas de Mongaguá e Peruíbe (BERTIOGA-IBESPE, 2018).

Quanto aos setores que mais empregam, destacam-se o comércio varejista (25,0% dos empregos), seguido serviços para edifícios (19,99%) e administração pública (15,67%). Importante destacar que na RMBS o setor que mais emprega é o varejista, exceto em Cubatão e Itanhaém (BERTIOGA – IBESPE, 2018).

De 2014 a 2016 o IBGE detectou ligeira queda no número de pessoas ocupadas, refletindo o contexto de recessão por que passa o país (Gráfico 9).



Gráfico 9. Bertioga - População ocupada - 2014/2016.

Fonte: IBGE - Cidades, 201695

Uma questão estrutural importante para entender a dinâmica econômica de Bertioga com relação à força de trabalho, refere-se à informalidade da mão de obra do município. Trabalho do Instituto Polis (2013), com base em dados do IBGE (2010) apontou alto grau de informalidade no município (gráfico 10), que só é superado, na RMBS, por outros municípios não centrais (Peruíbe, Itanhaém e Mongaguá). Cabe sublinhar que desde 2014 os dados do CAGED apontam informalidade crescente nas relações de trabalho.

⁹⁵ Disponível em:

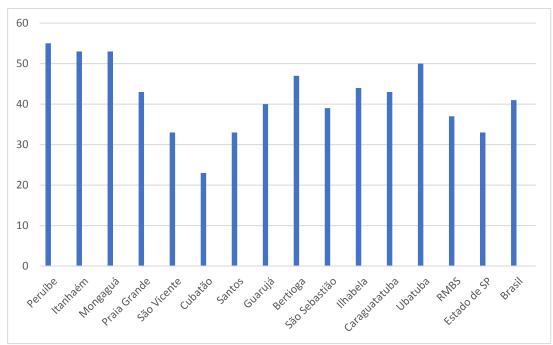


Gráfico 10. Taxa de informalidade (em %) no mercado de trabalho, 2010

Fonte: IBGE, 2010. Elaborado por Instituto Pólis, 2013.

Por outro lado, Bertioga apresenta baixo grau de desocupação em relação aos municípios da RMBS. Nesse quesito seu perfil se aproxima da situação verificada nos municípios do litoral norte. (Gráfico 11)

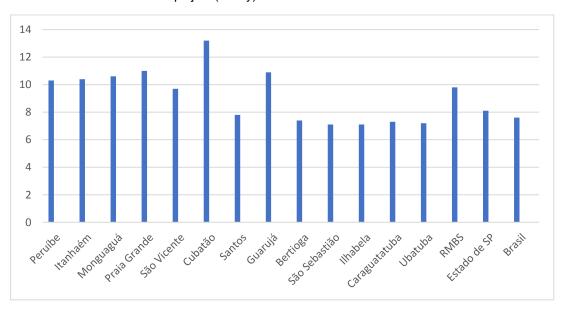


Gráfico 11. Taxa de desocupação (Proxy)

Fonte: Fonte: IBGE, 2010. Elaborado por Instituto Pólis, 2013.

A relação entre a alta informalidade e a baixa desocupação da mão de obra pode ser explicada pela importância das atividades terciárias - que incluem uma gama de serviços pessoais - e com a construção civil, segmentos importantes nos municípios da RMBS e onde é significativo o número de trabalhadores sem carteira assinada.

- Domicílios e população - Distribuição socioespacial

Na RMBS a atividade turística de segunda residência é o componente que define o perfil econômico dos municípios não centrais. Nesse contexto, quando maior for o número de domicílios de uso ocasional maior será a dependência econômica do município ao turismo balneário, com as consequências apontadas no Capítulo 2, seção 2.3. (Os impactos da modalidade segunda residência).

A atividade turística em Bertioga fica bem caracterizada pela prevalência da segunda residência em relação a qualquer outra modalidade de hospedagem.

Do total de 44.834 domicílios existentes no município (IBGE, 2010 -a) apenas 109 (que perfazem 0,24%) foram identificados como domicílios coletivos, categoria que reúne modos de hospedagem convencionais como hotéis, motéis, pensões e campings, boa parte localizados no Jardim Vista Linda e Indaiá, na parte mais antiga da cidade, incluindo a Colônia de Férias do SESC. (Figura 70).

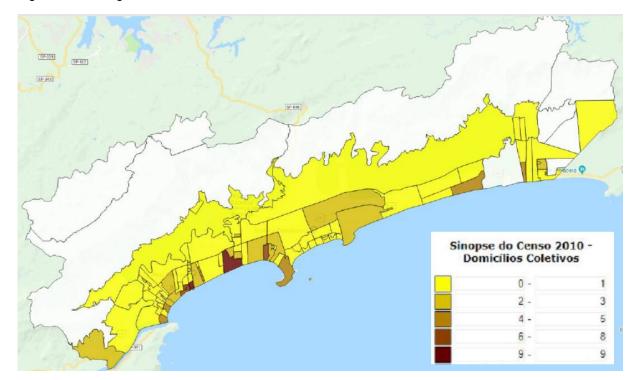


Figura 70. Bertioga - Domicílios coletivos - 2010.

Fonte: Domicílios coletivos IBGE- Sinopse por setores (2010).

Em contrapartida, 27.878 (62,18%) são domicílios particulares de uso ocasional, ou seja, utilizados como residência eventual por pessoas que moram fora do município. Bertioga é o município da RMBS que exibia em 2010 o maior percentual de imóveis de uso ocasional em relação aos ocupados por população fixa.

As segundas residências ocupam predominantemente o espaço próximo às orlas das praias, sendo que em Bertioga essa modalidade se estende longitudinalmente pela faixa entre as praias e a rodovia Manoel Hypolito do Rego, onde mais de 75% dos domicílios são de uso ocasional (Instituto Polis, 2013 – h). Observa-se grande concentração de uso ocasional nos condomínios Riviera de São Lourenço, Maitinga, Costa do Sol, Morada da Praia e parte do Balneário Mogiano (Figura 71).

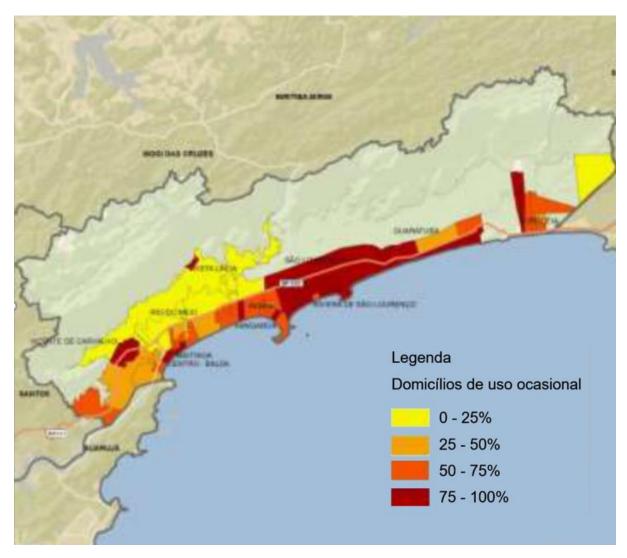


Figura 71. Bertioga - Distribuição percentual dos domicílios permanentes de uso ocasional por setor censitário -2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE. Elaboração: Instituto Polis, 2013.

A modalidade domicílio de uso ocasional segue crescendo em Bertioga. Entre 2000 e 2010 houve incremento de 27,18% na produção de segundas residências enquanto o aumento da produção para população fixa foi de 13,05%.

Em termos de comparação, entre os municípios da RMBS apenas em Itanhaém a produção de segunda residência foi superior à de uso ocasional, mesmo assim o crescimento ocorreu a taxas bem mais modestas do que em Bertioga (12,07% uso ocasional X 11,44% domicílios de população permanente).

Os domicílios permanentes ocupados, ou seja, os que servem de moradia para a população fixa, estão concentrados no trecho da Enseada, a área de urbanização mais antiga e, neste trecho, especialmente nas áreas mais distantes da praia, após a rodovia Manoel Hypolito do Rego. Com exceção de Boraceia, onde sobressaem pequeno núcleo no Balneário Mogiano (um dos mais antigos do município) e a Aldeia Indígena do Rio Silveira como locais de domicílios permanentes ocupados, observase nas áreas dos grandes loteamentos (São Lourenço, Itaguaré, Guaratuba e Boraceia) a baixa concentração da modalidade. (Figura 72)

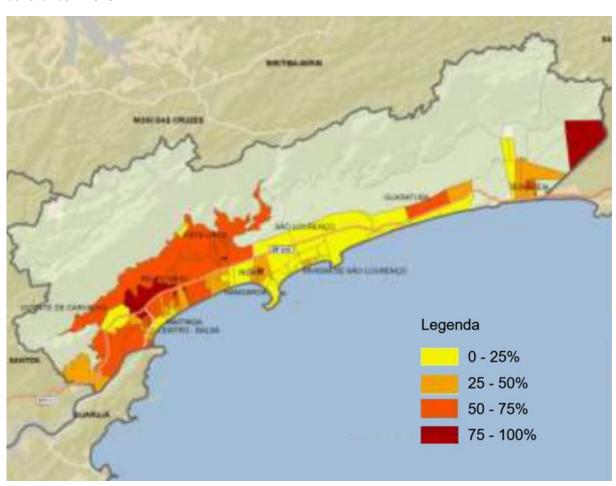


Figura 72. Bertioga - Distribuição percentual dos domicílios permanentes ocupados segundo setores censitários – 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE. Elaboração: Instituto Polis, 2013.

A população residente se distribui de forma fragmentada pelo território, seguindo o desenho dos loteamentos implantados, sendo que as maiores densidades demográficas coincidem com as concentrações de domicílios de população

permanente, na praia da Enseada, principalmente no Centro, Vista Linda e Indaiá e, na praia de Boraceia, com concentração no Balneário Mogiano. As menores densidades de população correspondem às áreas de concentração dos grandes loteamentos e condomínios horizontais. (Figura 73).

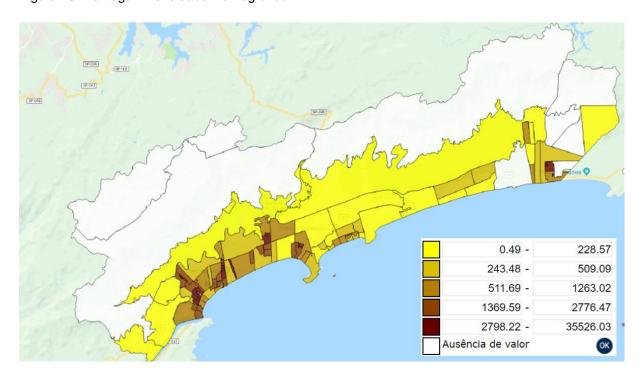


Figura 73. Bertioga - Densidade Demográfica

Fonte: Censo Demográfico IBGE- Sinopse por setores (2010).

Quanto aos rendimentos nominais médios da população residente observa-se forte concentração de rendimentos mais altos na praia de São Lourenço e em menor escala na Vila e em parte do condomínio Costa do Sol e Morada da Praia setores que apresentam baixa densidade de moradores na maior parte do território, indicando concentração de renda. Os rendimentos mais baixos aparecem numa faixa contínua na periferia da área urbanizada. (Figura 74)

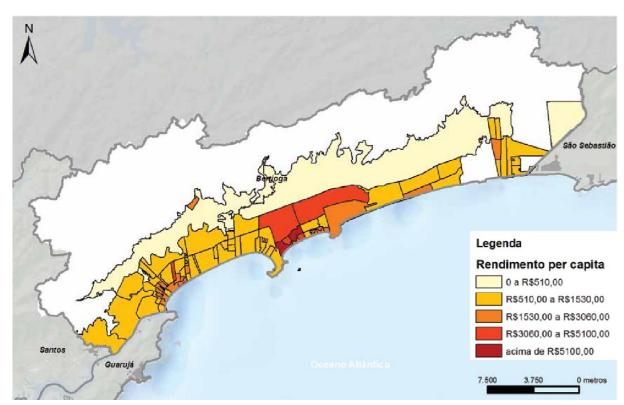


Figura 74. Bertioga - Distribuição dos rendimentos nominais médios segundo setores censitários 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração: Instituto Polis, 2013.

Quanto à população sem rendimentos, ou seja, pessoas que vivem de benefícios, o maior percentual ocupa faixa além da rodovia, sendo que a mancha da ocupação em alguns pontos se estende até à praia na região da Enseada. (Figura 75)

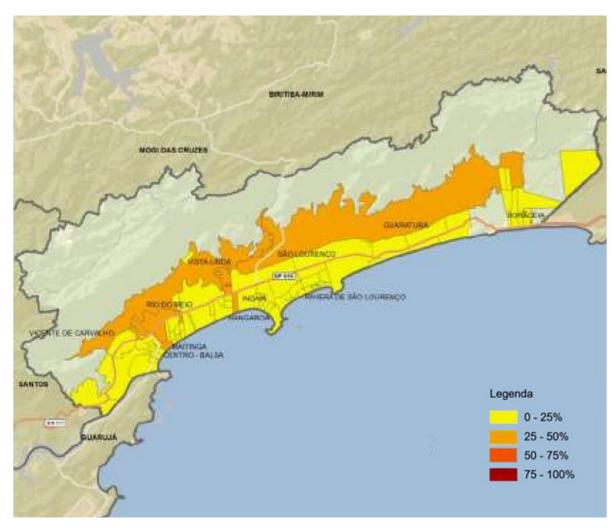


Figura 75. Bertioga - Distribuição percentual de responsáveis por domicílios sem rendimento segundo setores censitários - 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração: Instituto Polis, 2013.

- Desigualdade e exclusão sócio territorial

A desigualdade social produz uma das características estruturais que mais definem nossas cidades: a formação de setores urbanos segregados e excluídos. Segundo o Censo Demográfico do IBGE, em 2010 Bertioga tinha 20,56% de seus domicílios permanentes ocupados (domicílios de população fixa) localizados em assentamentos precários e irregulares. Apenas São Vicente, Guarujá e Cubatão apresentaram percentuais maiores, mas é importante lembrar que eles integram o conjunto de municípios centrais. Entre os municípios não centrais, cujos perfis são comparáveis, Bertioga é o que exibe o índice mais alto de precariedade urbanística e habitacional inclusive com percentuais bem acima dos demais. (Tabela 11)

Tabela 11. RMBS - Estimativas de domicílios em assentamentos precários - 2010.

NOME DO	DOMICÍLIOS	DOMICÍLIO	ESTIMATIVA DE	TOTAL DE	% DOMICÍLIOS
MUNICÍPI	EM	SEM	DOMICÍLIOS EM	DOMICÍLIO	EM
0	SETORES	SETORES	ASSENTAMENTO	SEM	ASSENTAMENTO
	SUBNOMINAI	PRECÁRIO	S PRECÁRIOS	TODOS OS	S PRECÁRIOS
	S (A)	S (B)	(A+B)	TIPOS DE	
	, ,	, ,	, ,	SETORES	
Bertioga	2.917	58	2.975	14.468	20,56
Cubatão	14.834	1.372	16.206	36.464	44,44
Guarujá	26.082	2.675	28.757	84.955	33,85
Itanhaém	0	1.174	1.174	27.974	4,20
Mongaguá	0	1.204	1.204	14.512	8,30
Peruíbe	0	654	654	19.027	3,44
Praia	4.841	4.419	9.260	83.448	11,10
Grande					
Santos	10.764	345	11.109	144.501	7,69
São	24.054	0	24.054	101.495	23,70
Vicente					
Total da	83.492	11.901	95.393	526.841	18,11
RM da					
Baixada					
Santista					

^{*} Inclui setores em área rural de extensão urbana

Fonte: IBGE, 2010.96

O crescimento ainda fortemente calcado em migrações e a alta valorização dos imóveis são fatores que explicam a escala do fenômeno.

A valorização imobiliária em Bertioga está entre as mais altas do Brasil. Pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, em 2015 para a Revista Exame⁹⁷, revelou que nesse ano os imóveis em Bertioga valorizaram 34,7%, maior índice entre 32 cidades do Estado de São Paulo e entre 100 cidades brasileiras pesquisadas. No mesmo período os imóveis valorizaram 1,4% em Santos e 3,9% em Guarujá. O fenômeno é atribuído à limitada quantidade de áreas ocupáveis e aos imóveis de uso ocasional de alto padrão sendo que, conforme análise, os valores da Riviera de São Lourenço "puxaram" essa valorização para cima.

http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/655Relatorio_I_Assentamentos_Fundap_Final_I ogo.pdf

⁹⁶ Disponível em:

⁹⁷ Bertioga – Prefeitura Municipal. Boletim Oficial do Município nº 666 – 23/05/2015º

Quanto ao percentual de pessoas que moram nos assentamentos precários (favelas) e irregulares, correspondem a 22,61% da população total residente. É o índice mais alto entre os municípios não centrais (Tabela 12). Cabe lembrar que, depois de Mongaguá, Bertioga é o município com o menor número de habitantes.

Tabela 12. RMBS - Estimativas de população residindo em assentamentos precários em áreas urbanas – 2010.

NOME DO MUNICÍPI O	DOMICÍLIOS EM SETORES SUBNOMINAI S (A)	DOMICÍLIO S EM SETORES PRECÁRIO S (B)	ESTIMATIVA DE DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTO S PRECÁRIOS (A+B)	TOTAL DE DOMICÍLIO S EM TODOS OS TIPOS DE SETORES	% DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTO S PRECÁRIOS
Bertioga	10.422	230	10.652	47.116	22,61
Cubatão	49.116	4.544	53.660	118.274	45,37
Guarujá	95.404	9.641	105.045	290.235	36,19
Itanhaém	0	3.939	3.939	86.012	4,58
Mongaguá	0	3.966	3.966	44.622	8,89
Peruíbe	0	2.314	2.314	58.806	3,93
Praia	17.328	15.980	33.308	261.298	12,75
Grande					
Santos	38.156	1.139	39.295	417.296	9,42
São	86.665	0	86.665	329.884	26,27
Vicente					
Total da	297.091	41.753	338.844	1.653.543	20,49
RM da					
Baixada					
Santista					

^{*} Inclui setores em área rural de extensão urbana

Fonte: IBGE, 2010.98

Dentre as situações de irregularidade e precariedade, o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS Bertioga (2010) identificou as seguintes tipologias:

- Favelas, classificadas como assentamentos em terrenos de propriedade alheia, públicos ou privados, dispostos de forma desordenada e densa, apresentando carência de serviços públicos essenciais;
 - Parcelamentos em áreas públicas;

http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/655Relatorio_I_Assentamentos_Fundap_Final_I ogo.pdf

⁹⁸ Disponível em:

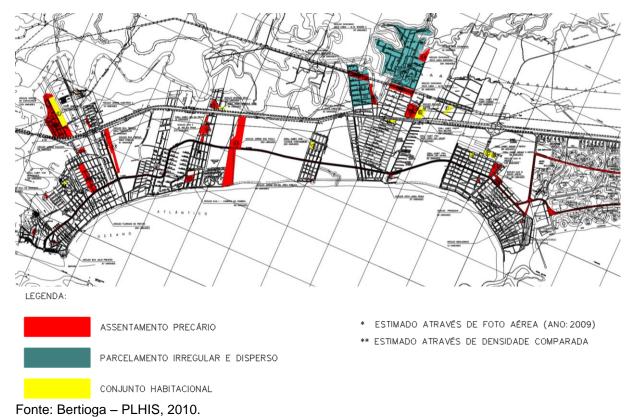
 Loteamentos irregulares e dispersos, identificados como aqueles que não passaram por processo de análise e, portanto, mão foram aprovados pela prefeitura.
 São informais do ponto de vista das normas vigentes e comercializados sem os procedimentos registrários.

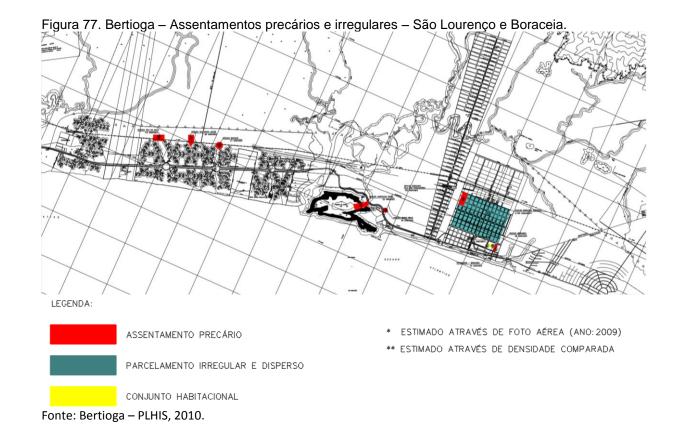
Do total de imóveis irregulares, 50% são favelas. Quase todas as tipologias são ocupadas exclusivamente por população de baixa renda. Em 13,9% mesclam-se baixas e médias rendas (PLHIS, 2010).

Segundo o PLHIS Bertioga (2010) os assentamentos estão distribuídos por 36 núcleos, implementados em áreas particulares (grande parte) e também em áreas públicas. A maioria localiza-se na Enseada de Bertioga, entre a Vila e o SESC, assentados nos loteamentos mais antigos, fazendo supor que foram ocupados porque estavam abandonados por seus proprietários originais. Os assentamentos têm acesso pela rodovia Manoel Hypolito do Rego (a maior parte) e alguns pela Avenida Anchieta. Formam faixas perpendiculares entre a Praia e a rodovia. (Figura 76)

Novos assentamentos precários também aparecem na periferia do condomínio Costa do Sol, na praia de Guaratuba, constituídos por três pequenos núcleos, os quais se encontram em processo de expansão segundo imagem do Google Earth 2015, crescimento que se dá avançando sobre área de restinga. Há também núcleo precário em área protegida (encosta do morro que separa as praias de Guaratuba e de Boraceia) e terrenos ocupados precariamente e irregularmente no Balneário Mogiano (Figura 77).

Figura 76. Bertioga - Assentamentos precários e irregulares – Enseada.





Em 2015, imagem do Google Earth mostra a expansão dos assentamentos na periferia do condomínio Costa do Sol, ocupando área de restinga (figura 78).

Figura 78. Assentamentos precários – Guaratura - 2015.



Fonte: Google Earth, 2015 – Elaboração própria, 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade turística de segunda residência é fenômeno que surgiu após a Segunda Guerra Mundial, com o advento da política do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State). Nesse período ocorre a ascensão de classes médias com poder de consumo de bens como automóvel, assim como aquisição de residência destinada ao descanso e lazer em local diferente da moradia habitual.

O Estado de Bem-Estar Social favoreceu o advento do turismo de massas, caracterizado pelo deslocamento de milhares de pessoas em busca de recantos aprazíveis em certas épocas do ano. No Brasil o fenômeno teve raízes no processo de industrialização que tomou impulso a partir da década de 1950, tendo sido alavancado desde o início pela disseminação da segunda residência como modalidade predominante de alojamento, particularmente nos espaços litorâneos próximos a regiões metropolitanas.

Diferentemente das cidades industriais, que são 'lócus' de produção e mesmo das terciárias (as comerciais, as que oferecem serviços portuários, por exemplo), as cidades turísticas são um ramo de terciário que constitui, antes de tudo, "lócus" de consumo de paisagens e recursos naturais.

Nas cidades litorâneas as praias são o principal fator de consumo e, enquanto tal, definem a forma de ocupação do solo, que ocorre linearmente à orla oceânica, estabelecendo a partir daí o padrão de uso e ocupação do solo e consequentemente os preços dos imóveis.

Na RMBS o mercado da construção civil atendeu à enorme demanda do turismo de massas produzindo em grande escala segundas residências nos municípios praianos, inicialmente verticalizando as orlas de Santos, São Vicente e Guarujá. Os altos coeficientes construtivos utilizados para acomodar prédios de apartamentos de temporada nas quadras próximas às praias, resultaram em "muralhas" que hoje identificam a linha da costa desses municípios. Mesmo nos municípios não centrais, cuja urbanização foi um pouco mais tardia, a ocupação seguiu o mesmo modelo, exceto em Peruíbe e em Bertioga, onde a tipologia é mais horizontalizada. Neste

último município, onde o processo se intensificou mais recentemente, o padrão de ocupação foi condicionado por um aparato de leis federais e estaduais de preservação, de maneira que a paisagem da orla da praia alterna ocupação horizontal, prédios verticalizados, áreas ainda não ocupadas e áreas de preservação permanente protegidas por lei. Ao mesmo tempo procurou atender um nicho de demanda de poder aquisitivo mais elevado e mais exigente quanto aos cenários naturais e qualidade ambiental.

Os municípios centrais, onde prevalece a população fixa e as atividades são mais diversificadas, o turismo pouco influencia a economia. Nos não centrais, cujos perfis estão determinados pela atividade turística, com prevalência da modalidade segunda residência, o esvaziamento provocado pela ausência de turistas a maior parte do ano impacta a estrutura econômica. Não cria cadeias produtivas capazes de gerar empregos de forma sustentável e os baixos salários e as altas taxas de informalidade derrubam as rendas da maior parte da população residente.

Não resta dúvida quanto ao caráter turístico da economia de Bertioga. Do total de domicílios, 62% são de uso ocasional, setor que continua se fortalecendo na medida que o ramo da construção civil segue produzindo mais moradias para turistas do que para população permanente.

Essa situação tende a agravar as fragilidades estruturais do município, que se manifesta no alto crescimento populacional puxado pelas migrações, na reduzida quantidade de empregos com carteira assinada e na baixa remuneração da mão de obra. A esses fatores somam-se também as grandes restrições à ocupação do solo devido à legislação ambiental, que reconhece a vulnerabilidade dos ecossistemas presentes no território e que resultam num total de 88,1% de áreas do município legalmente protegidas. Dos 11,9% restantes, a maior parte já está ocupada restando poucos espaços para expansão urbana.

O desenho da ocupação de Bertioga apresenta-se fragmentado. Grandes bolsões vazios ocupáveis e parte gravados como de preservação permanente, restringem o crescimento da ocupação urbana. Essa limitação, conjugada com altos preços dos imóveis - movidos pela ocupação turística de alto padrão - somada aos

baixos salários nominais, impedem que segmentos da população tenham acesso ao mercado formal de habitações. Verifica-se a partir disso a exacerbação da segregação socioespacial, com ocupação de áreas não urbanizadas ou de preservação permanente

Dentre os municípios não centrais, Bertioga é o que apresenta o maior percentual de população vivendo em situação de irregularidade e/ou precariedade urbana e habitacional, indicando graves problemas de sustentabilidade social e ambiental. Mais de 50% das ocupações irregulares são favelas, a maior parte localizadas na Enseada, onde estão os bairros mais antigos. Entretanto já é fato que a irregularidade e precariedade está se espalhando pela periferia dos megaempreendimentos, ocupando áreas de preservação permanente.

Assim como os demais municípios da RMBS, desde a década de 1990 Bertioga é ordenada por um complexo conjunto de leis de proteção ambiental de âmbito federal e estadual com efeitos bastante restritivos no que diz respeito ao uso e ocupação de seu território. Ocorre que esse aparato protetivo tem caráter apenas normativo. Sua efetividade depende de fiscalização e também de intervenção na dinâmica de valorização do solo, através de medidas que são prerrogativa do município através do Plano Diretor e que visam evitar que a população de mais baixa renda tenha que recorrer à ocupação de terrenos vazios, públicos e privados ou às áreas protegidas por lei para fixar moradia.

O município tem lançado mão de ações voltadas a evitar ocupações ilegais de terrenos públicos e privados. O repertório inclui política de "congelamento" de ocupações, planos de consolidação e regularização de assentamentos precários, assim como produção de habitações para prover déficits. Entretanto, esses esforços não têm surtido o efeito desejado nem para evitar novos problemas nem para remediar de forma satisfatória os já instalados e isso ocorre porque tais medidas não atacam o fator estrutural que os produzem: a falta de controle sobre a especulação imobiliária.

Para isso a legislação urbanística municipal tem que superar a simples função normativa, de apenas orientar o mercado imobiliário. É necessário agregar ao zoneamento de uso e ocupação instrumentos de indução para que o município defina uma política de desenvolvimento urbano que contemple os conflitos originados pela

apropriação desigual do solo urbano e dos meios coletivos de consumo, única forma de caminhar na direção do desenvolvimento sustentável como enunciado no título do plano diretor em vigor.

Ao contrário disso, historicamente a legislação urbanística de Bertioga tem priorizado o uso do solo para fins turísticos de segunda residência, com regras rigorosas para ocupação da faixa da orla e proximidades, onde se cria padrão de excelência. Para a faixa diametralmente oposta, da rodovia, as leis sempre definiram critérios mais flexíveis, provocando nesse setor menor valorização (mas não o suficiente para alcançar a demanda de mais baixa renda) e, sintomaticamente, permitindo habitação popular em convivência com atividades potencialmente impactantes. Com isso atenderam a lógica do mercado imobiliário e ao mesmo tempo legitimaram o município como lugar de turismo de segunda residência, reforçando uma função que produz fragilidade econômica.

Acrescente-se a isso o fato do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ambos em vigor desde 1998, anteriores, portanto, ao Estatuto da Cidade, de 2001, não terem incorporado – com exceção das ZEIS - instrumentos suficientes para impulsionar uma política urbana que altere a tendência de produção de espaços ocupados de maneira "desordenada", formados à revelia da lei.

A lei das ZEIS, em vigor desde 2001, dá ao município alguma capacidade de responder às necessidades habitacionais, pois as áreas gravadas para consolidar ocupações (urbanização e regularização) e os vazios urbanos destinados a produção de habitação de interesse social são garantias para fazer cumprir a função social da propriedade como estabelece a Constituição Federal. Porém, não tem sido o bastante, uma vez que as intervenções públicas, quer sejam para urbanizar e regularizar assentamentos ou para produzir unidades habitacionais não atendem as necessidades na escala que elas aparecem. Parte do problema tem origem na carência de estoques de áreas de propriedade do município para construir moradias e parte na limitação de recursos financeiros.

Com relação ao estoque de áreas, cabe citar como medida necessária para, juntamente com as ZEIS, garantir o acesso à terra urbanizada, a adoção do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios — PEUC de imóveis não utilizados ou subutilizados e seus instrumentos associados como IPTU Progressivo no Tempo, Consórcio Imobiliário e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública. No caso deste último instrumento é preciso reconhecer os obstáculos à sua execução e a necessidade de discussões para superá-los, as quais extrapolam o âmbito do Município. De todo modo, resta o IPTU Progressivo no Tempo e o Consórcio Imobiliário os quais, utilizados conjugadamente, podem ser trabalhados de forma estratégica para que o poder público tenha acesso mais facilitado a áreas particulares não ocupadas e assim compor estoque para produção habitacional, um dos grandes gargalos para atender a provisão pública de moradias.

Quanto aos recursos financeiros, muito limitados em municípios dependentes de segunda residência como Bertioga, que vivem quase exclusivamente do IPTU, cabe lembrar a utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Esse dispositivo, de natureza redistributiva, consiste na licença onerosa para construir a partir de um certo coeficiente de aproveitamento do lote e a utilização dos recursos daí oriundos para execução de obras de infraestrutura, urbanização de assentamentos precários, etc.

As reflexões aqui contidas mostram a necessidade de adoção de novos paradigmas para que o desenvolvimento urbano de Bertioga venha a ser sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

O município vive um contexto urbano de contrastes. De um lado está pressionado pelo crescimento por migrações, pelos baixos rendimentos nominais e pela grande informalidade nas relações de trabalho. De outro lado convive com o alto preço do solo urbano decorrente das restrições à ocupação e dos estímulos da legislação urbanística, fatores que influem no alto preço do solo urbano e na segregação sócio espacial de parte da população, com prejuízos ambientais.

A manutenção da atual política de desenvolvimento urbano tende a levar à exacerbação dos problemas que comprometem a qualidade paisagística e ambiental, fator que hoje atrai investimentos e que pode ser estratégico se a sociedade

bertioguense optar pelo redirecionamento dos fundamentos que orientam o uso e ocupação do solo.

REFERÊNCIAS

ABBUD, André de Albuquerque Cavalcanti. **Soft Law.** Entrevista. Jornal Carta Forense, s.n.p. [on line], 02/07/2014.

ABREU, Marcelo de Paiva. LAGO, Luiz Aranha Correa do. **A economia brasileira no império – 1822-1889.** Rio de Janeiro. PUC - Departamento de Economia. Disponível em: www.economia.,puc-rio.br/PDF/td584.pdf. Acesso em: 20/04/2018.

AGEM - Agência Metropolitana da Baixada Santista, 2002. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, 2002**. Disponível em: http://www.agem.sp.gov.br/mi dia/PMDI.pdf Acesso em: 15/05/2018.

Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico – PMDE, 2014 -2020 www.agem.sp.gov.br/PMDE.pdf
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAC. Impactos do setor portuário da Bahia. Salvador. 29 nov. 2013. 39 slides. Apresentação em Power-point. Disponível em: http://slideplayer.com.br/slide/2756396/. Acesso em: 20/09/2017.

ALEDO, Antonio. MAZÓN MARTINEZ, Tomás. MANTECÓN, Alejandro. La insostenibilidad del turismo residencial. In Antropologia y turismo: claves culturales y disciplinares. Lagunas, David (coord.). Mexico, DF, 2007. Disponível em: rua.ua.es/dspace/handle/10045/13869

ARAUJO FILHO, José Ribeiro de. **As áreas funcionais de Santos** in Baixada Santista – aspectos geográficos. Vol. III. Capitulo 12. São Paulo. EDUSP, 1965.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **Integração do mercado imobiliário e segunda residência – Brasil metropolitano,** Fortaleza, Mercator, v.13, n. 1, p. 49-62, jan/abr, 2014. Disponível em: www.mercator,ufc.br Acesso em: 06/06/2017.

ASSIS, Marselha Silvério. **Direito, Estado e Sociedade sob a ótica de Karl Marx.** Revista Jus Navigandi. Terezina, ano 15, n. 2551, 2010. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/15111/direito-estado-e-sociedade-sob-a-otica-de-Karl-Marx. Acesso em: 18/06/2017.

BARREIRO, Mario Antônio Ferreira. ABICO, Alex Kenya. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano.** São Paulo. Boletim Técnico da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia da Construção Civil, 1998.Disponível: http://www.allquimica.com.br/arquivos/websites/artigos/A-00030200652814274.pdf. Acesso em: 12/01/2017.

BERTIOGA Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo** — **materiais para consulta** - **Lei 315/1998**- Processo 2538/1994 - Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertioga — PDDS, 1998 (a) Disponível em: planodiretor.bertioga.sp.gov.br:8082/DIR/open.do?action=open&sys=DIR. Acesso em:14/11/2018

Plano Diretor Participativo — materiais para consulta Lei 317
/1998 – Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, 1998 (b) Disponível em: planodiretor.bertioga.sp.gov.br:8082/DIR/open.do?action=open&sys=DIR. Acesso
em:14/11/2018.
Plano Diretor Participativo – materiais para consulta. Lei
294/1998 – Dá nova redação ao Código Ambiental de Bertioga, 1998 (c) - Disponível
em: planodiretor.bertioga.sp.gov.br:8082/DIR/open.do?action=open&sys=DIR.
Acesso em:14/11/2018.
Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, 2010.
Disponível em:www.bertioga.sp.gov.br Acesso: 30/10/2018.
Caracterização do território e indicadores socioeconômicos para
a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado - PDDS/Bertioga,
2014. Disponível em: www.bertioga.sp.gov.br/wp-content/upload/2015/07/Diagnos
tico-Gaia.pdf Acesso em: 14/11/2018.
Plano de Saneamento Básico do Município de Bertioga.
Bertioga, SP, 2017. Disponível em: http://www.bertioga.sp.gov.br/wp-
content/uploads/2017/11/PLANO-MUNICIPAL-DE-SANEAMENTO.pdf Acesso: em
14/11/2018.
IBESPE - Instituto Brasileiro de Estudos Sociais, Política e
Estatística. Pesquisa Plano Diretor, junho 2018. Disponível em:
planodiretor.bertioga.sp.gov.br:8082/DIR/open.do?action=open&sys=DIR. Acesso
em:14/11/2018
BETINI, Fabio Rogerio Possati. Proteção a banhistas no litoral paulista caminha
para o 90º aniversário em 2011. Disponível em: http://www.sobrasa.org/s
ervicos_salvamento/SP/90anosGVSP.pdf
orriode_barramonio/or /odamodo ror ipai
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Limites da Zona Costeira - Características e
limites da Zona Costeira e Espaço Marinho. Brasília: MMA, s/d a. [on line]. Disponível.
em:http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/a-zona-costeira-
e-seus-m%C3%BAltiplos-usos/caracteristicas-da-zona-costeira. Acesso em:
10/10/2017.
10/10/2017.
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II, Brasília: MMA, 1997.
Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf. Acesso em:
18/03/2018.
10/03/2010.
Pacifac de Caral [an line] Procília: MMA a/d h [an line] Diananíval
. Recifes de Coral. [on line] Brasília: MMA, s/d b. [on line] Disponível
em: http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-
marinha/recifes-de-coral. Acesso em 16/09/2017.
Decrete 92.702 de 92 de leneiro de 4024 - ennever - 04 dina
Decreto 23.793 de 23 de janeiro de 1934 – aprova o Código
Florestal. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/19301939/decr

Decreto 24.642, de 10 de julho de 1934 – Código de Minas.

Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1934-07-10;24642. Acesso: 05/01/2019.

Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934 – Código de Águas https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1934-07-

eto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html.Acesso

10:24642. Acesso: 05/01/2019.

CABIANCA, Maria Angela de Abreu. SOUZA, Luís Henrique de. **A cultura de veraneio e a produção do espaço da Região Metropolitana da Baixada Santista** (São Paulo, Brasil). Revista Turismo & Sociedade, Curitiba, v.10, n.1, p.1-22, jan-abr, 2017. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/turismo/article/download/49250/32216> Acesso em 06/12/2018.

CAMARGO, Azael R. LAMPARELLI, Celso M. GEORGE, Pedro C.S. Nota introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: "o urbano". Etc., espaço, tempo e crítica. Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas. n.1, v. 1, maio 2007. Disponível em: http://www.uff.br/etc Acesso em: 08/07/2017.

CARLOS, Ana Fani Alesasandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade.** São Paulo, FFLCH, 2007. Disponível em: http://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaço-urbano.pdf Acesso em: 08/07/2017.

CARRIÇO, José Marques. Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

CARVALHAL, F. BERCHEZ, F.A.S. **Costão rochoso, a diversidade em microescala.** [on line]. Disponível em: http://www.ib.usp.br/ecosteiros/textos_ed uc/costao/index?htm. Acesso em 02/01/2019.

CHAUİ, Marilena. **Convite à filosofia.** São Paulo. Editora Ática, 2000. Disponível em: http://home.ufam.edu.br/andersonulfc/Economia_Etica/Convite%20%20Filosofia%20 -%20Marilena%20Chaui.pdf. Acesso em: 18/07/2017.

CINTRA, Jorge Pimentel. **As capitanias hereditárias no mapa de Luís Teixeira.** Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material. An.mus.paul.vol. 23 nº.2. São Paulo, July/Dec. 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1982-02672015v23n0201. Acesso em: 05/05/2018.

CORRÊA, Carine. A biodiversidade na Zona Costeira e Marinha do Brasil. Brasília: MMA, s/d. [on line] Disponível em: http://www.mma.gov.br/informma/item/6618-a-biodiversidade-na-zona-costeira-e-marinha-do-brasilh. Acesso em: 12 set. 2017.

em:

COSTA, Mônica Oliveira da. **Trabalho decente segundo a OIT.** Jus, outubro de 2010. Disponível em: www.jus.com.br/artigos/17550/trabalho-decente segundo-estudos-da-organização-internacional-do-trabalho. Acesso em 05/11/2018.

CUNHA, Cenira Maria Lupicini. OLIVEIRA, Regina Celia. Orgs. Baixada Santista: uma contribuição à análise geoambiental". [on line] São Paulo. Editora UNESP, 2015, 250 p. Disponível em: http://books.scielo.org/ Acesso em 12/07/2018.

DEAK, Csaba. **Periodização do capitalismo.** Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/depprojeto/c_deak/CD/4verb/period-K/index.html. Acesso em 13/06/2018.DELPHINO, Cristiane. História Brasileira — **Brasil Colônia**, 2010. Disponível em: http://www.historiabrasileira.com/brasil-colonia/capitania-desao-vicente/

DUARTE JR., Leogivildo. **Sesmeiros e posseiros na formação histórica e econômica da Capitania de São Vicente.** Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia ÚNICAMP, Campinas, SP, 2003. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286257. Acesso em: 25/05/2018.

ESPINOLA, Andrea Maximo. Desenvolvimento urbano nas áreas turístico residenciais: um estudo sobre o fenômeno das segundas residências nas cidades balneárias do litoral do Paraná. Revista Brasileira de Estudo Urbanos e Regionais, 2013. Disponível em: rbeur.anpur.org.br/rbeur Acesso em:15/07/2017.

FAMILITUR – **Movimientos turísticos de los espanoles**. Informe anual da Secretaria de Estado de Turismo y Comercio. Ministério de Industria, Comercio y Turismo. Espanha, 2004. Dispoonível em: http://estadisticas.tourspain.es/es-ES/esta disticas/familitur/Anuales/Informe%20anual%20de%20Familitur.%20A%C3%B1o%2 02012.pdf

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 4, maio, 2001. Disponível em: www.fau.usp.br/.../Feldman_Sarah_Avanços_e_Limites_na-Historiografia_da_Legis... Acesso em: 23/07/2017

FIERZ, Marisa de Souto Matos. ROSA, Flavio Samarco. A paisagem X evolução do uso e ocupação do solo em Bertioga, litoral paulista. São Paulo. Universidade de São Paulo. Revista do Departamento de Geografia, n. 13, 1999.Disponível em: www.revistas.usp.br/rdg/article/view/53820. Acesso em: 30/11/2018.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes da. COSTA, Ademir Araújo. **A racionalidade da urbanização turística em áreas deprimidas: o espaço produzido para o visitante.** Mercator, Revista Geográfica da UFC, n. 6, 2004. Disponível em: www.mercadtor.ufc.br Acesso em: 15/07/2017.

GAIA - Consultoria e Gestão Ambiental. Caracterização do território e indicadores socioeconômicos para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertioga. São Paulo, 2014. Disponível em: www.bertioga.sp.gov.br

GAMBETA, Wilson Roberto. **Desacumular a pobreza – Santos no limiar do século.** São Paulo, Espaço e debates, n. 11. Núcleo de Estudos Regionais, 1984.

HARNECKER, Marta. Los conceptos elementales del materialismo histórico. Madri, Siglo XXI Editores, 1984. Disponível em: www.rebelion.org/docs/87917.pdf Acesso em: 08/07/2017.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo. Annablume, 2005.
A justiça social e a cidade. São Paulo. Hucitec, 1980.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍTICA – IBGE. Censo demográfico 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html. Acesso em 20/01/2018.
Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2014. Diretoria de Pesquisas – DPE. Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS, 2014.
Geografia – áreas especiais – cadastro de municípios da zona costeira, s/d. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/geociências/geografia/costeira.shtm?c=5. Acesso em 20/03/2018.
Cidades, 2018. Disponível:https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bertioga/panorama. Acesso em: 28/01/2019.
INSTITUTO POLIS. Litoral Sustentável com Inclusão Social. Diagnóstico Urbano Socioambiental de Santos. a. Convênio Petrobras-Instituto Polis, SP, 2013.
Litoral Sustentável com Inclusão Social. Diagnóstico Urbano Socioambiental de São Vicente.b.Convênio Petrobras-Instituto Polis, SP, 2013.
Litoral Sustentável com Inclusão Social. Diagnóstico Urbano Socioambiental de Guarujá. c. Convênio Petrobrás-Instituto Polis, SP, 2013.
Litoral Sustentável com Inclusão Social. Diagnóstico Urbano Socioambiental de Praia Grande. d. Convênio Petrobrás-Instituto Polis, SP, 2013.
Litoral Sustentável com Inclusão Social. Diagnóstico Urbano Socioambiental de Mongaguá. e. Convênio Petrobrás-Instituto Polis, SP, 2013.
Litoral Sustentável com Inclusão Social. Diagnóstico Urbano Socioambiental de Itanhaém. f. Convênio Petrobrás-Instituto Polis, SP, 2013.
Litoral Sustentável com Inclusão Social. Diagnóstico Urbano Socioambiental de Peruíbe. g. Convênio Petrobrás-Instituto Polis, SP, 2013.
Litoral Sustentável com Inclusão Social. Diagnóstico Urbano Socioambiental de Bertioga. h. Convênio Petrobrás-Instituto Polis, SP, 2013.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo. Martins Fontes, 2003.

KIYOTANI, Ilana Barreto. ROCHA, Andrea Magalhães da. **[Des] Construindo o turismo residencial; reflexões sobre a obra de Antonio Aledo.** Revista Rosa dos Ventos – turismo e hospitalidade, 9 (II), p. 263-277, abr-jun2017. Disponível em: http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/4510. Acesso em 25/09/2018.

LECOQC-MULLER, Nice. A população regional in Baixada Santista: aspectos geográficos. Vol. II. Cap.4º. São Paulo. EDUSP, 1965.

LIMA, Roberto Guião de Souza. **Ciclo do café.** Portal São Francisco. s/d (on line). Disponível em: https://www.portalsaofrancisco.com.br/historia-do-brasil/ciclo-do-cafe. Acesso em: 12/06/2018.

LOFGREN, Alberto. **Hans Staden - Viagem ao Brasil.** Publicação da Academia Brazileira — II História. Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: http://tendima q.files.wordpress.com/2012/12/hans-staden-viagem-ao-brasil-1930

MIAILLE, Michel. Introdução Crítica ao Direito. Lisboa, Editorial Estampa, 2005.

MAGALHÃES, Erasmo D'Almeida. Praia Grande e Mongaguá in, Baixada Santista: aspectos geográficos. Vol. III. Cap. 13. São Paulo. EDUSP, 1965.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – planejamento urbano no Brasil, in ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único – desmanchando consensos. Petrópoles. Editora voes, 2002.

O estatuto da cidade periférica, in Estatuto da Cidade Comentado..Aliança de Cidades (Cities Without Slums). Secretaria Nacional de Programs Uranos, Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: www.secit.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf Acesso em: 18/07/2017.

MARTINS, Walter. **Estado, políticas sociais e os desafios contemporâneos.** Sociedade em Debate, Pelotas, 17(2): jul-dez, 2011.

MATOS, Ralfo. **Migração e urbanização no Brasil**. Geografias – artigos científicos. Belo Horizonte, jan/jun, 2012. Disponível em: igc.ufmg.br/portalperiodicos/ind ex.php/geografias/article/dowload/557/427 Acesso em: 09/07/2017.

MEDEIROS, Diva Beltrão. Santos e as cidades balneárias – Guarujá, in Baixada Santista: aspectos geográficos. Vol. III, Cap. 15º São Paulo. EDUSP, 1965.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014.** Disponível em: www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e.../2742-deficit-habitacional-no-brasil-3 Acesso em: 15/07/2017.

MORELL, M.G.G. BRANDÃO, M.V.M. YAZAKI, L.M. MAIA, P.B. SABINO, W. SOUZA, F.G de. A Baixada Santista na transição demográfica brasileira: desafios para as políticas públicas in Baixada Santista: transformação na ordem urbana. Rio de Janeiro. Letra Capital. Observatório das Metrópoles, 2015.

NÚCLEO DE EDUCAÇÃO E MONITORAMENTO AMBIENTAL. **Gestão ambiental das dunas costeiras** – conservação e manejo. Rio Grande: NEMA, 2008. Disponível em: http://www.nema-rs.org.br/files/publicacoes/dunas.pdf. Acesso em: 06 set. 2017. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU – Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), 1987.

Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), Fundação João Pinheiro, Instituto de pesquisa Econômica (IPEA). Ranking IDHM Municípios Aplicada 2010. Disponível www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh/rankings/idhm-municípios-2010.html. Acesso em: 27/01/2019. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundação João Pinheiro, Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/bertioga_sp Acesso: 27/01/2019.

PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro. Elsevier, 2010.

PAIXÃO, Dario Luiz Dias. 1930-1945 — a verdadeira belle époque do turismo brasileiro: o luxo e os espetáculos dos hotéis-cassinos imperam na era getulista, in Trigo, Luiz Gonzaga Godoi. **Análise regional e global do turismo**. São Paulo. Roca, 2005.

PEREIRA, Luciane Maria Pires. **Reflexão acerca da distribuição das terras no período colonial brasileiro - o caso das sesmarias.** Anais do XXVI Simpósio Nacional de História. Julho, 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300202997_ARQUIVO_TextoCompleto.pdf

PETROBRAS. **Principais Operações**. [on line] 2011. Disponível em: http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/. Acesso em: 25/03/2018.

PETRONE, Pasquale. Povoamento antigo e velhos caminhos". Capitulos VI e VII – Baixada Santista – aspectos geográficos, vol.2. APUD, Medeiros, Diva B. Guarujá. Cap. 15°, vol.3, p:121.

PRAIA GRANDE. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável– PDTIS**. Volume 1. Pesquisa de demanda turística, Praia Grande, 2017. Disponível em: http://www.praiagrande.sp.gov.br/arquivos/leisdecretos/5713.pdf

QUINTO JR. Luiz Pinedo. **Nova legislação urbana e velhos fantasmas.** Uso. Estudos Avançados, v. 17, n. 47, 2003. Disponível em: www.revistas.usp.br>Capa>v. 17, n. 47, 2003 Acesso em: 22/07/2017.

REVISTA CAFEICULTURA. **História do porto de Santos.** 2007 Disponível em: http://revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=12449. Acesso em: 20/11/2018.

RODRIGUES, Luiz Melo. Santos e as cidades balneárias — Vicente de Carvalho. In **Baixada Santista: aspectos geográficos**. Vol. III. Cap. 14º. São Paulo, EDUSP, 1965.

1965.
ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei. São Paulo. Fapesp-Studio Nobel, 1997.
CYMBALISTA, Renato. Regulação urbanística no Brasil - conquistas e desafios de um modelo em construção. Disponível em http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf Acesso em: 20/07/2017.
ROMANELLI, Carla. ABIKO, Alex Kenya. Texto técnico da Escola Politécnica da Universiade de São Paulo . Depto de Engenharia de Construção. São Paulo, 2011. http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00028.pdf Acesso em: 12/07/2017
SACHS, Ignacy. Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado . Rio de Janeiro. Ed. Garamont, 2008.
Barricadas de ontem, campos de futuro. Revista de Estudos Avançados, 24 (68), 2010. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/05.pdf SÃO PAULO, Governo do Estado. Secretaria de Meio Ambiente – SMA. Coordenadoria de Planejamento Ambiental. Zoneamento Ecológico Econômico setor costeiro Baixada Santista, SP, 2013.Disponível em: http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2011/05/ZEE_PUBLICACAO.pdf. Acesso em 02/01/2019.
Secretaria de Meio Ambiente - SMA. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB. Relatório de qualidade das praias no Estado de São Paulo , 2016. Disponível em: praias.cetesb.sp.gov.br/publicações-relatorios/> Acesso 28/10/2018.
Secretaria do Meio Ambiente. Gerenciamento Costeiro – GERCO. S.d. [on line] Disponível em: http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/zoneamento/gerenciamento-costeiro/ Acesso em: 02/05/2018.
Fundação SEADE. PIB dos municípios paulistas - 2002-2014. Disponível em: https://www.seade.gov.br/produtos/pib-municipal/ Acesso em 27/01/2019.

SATO, Simone Emiko. **Zoneamento geoambiental do Município de Mongaguá – Baixada Santista, SP.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista. Instituto de Geociências. Rio Claro, SP, 2008. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/95607/sato_se_me_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y

SEABRA, Manoel Fernando Gonçalves. Companhia Siderúrgica Paulista in Baixada Santista: aspectos geográficos. Vol.4. Cap. 19. São Paulo. EDUSP, 1965.

SEABRA, Odete Carvalho de Lima. A muralha que cerca o mar: uma modalidade de uso do solo urbano. Dissertação de Mestrado. SP. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1979.

SENA, Maria de Fátima Alves de. QUEIROZ, Odaleia T.M.M. Impactos ambientais e socioculturais do turismo de segunda residência: o caso de Ponta da Tulha. Ilheus, Ba. Caderno Virtual de Turismo, v.6, n.4, 2006. Disponível em: www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/viewFile/157/141 Acesso em: 15/07/2017.

SILVA, P.M.C; SOUZA, V.C.L; TRINDADE, J.R.; MARQUES G. S. A dinâmica capitalista e a questão urbana: uma aproximação a partir de diferentes abordagens neomarxistas. Manaus. Cadernos CEPEC — Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia., v.3, n. 2, fev. 2014.

SIQUEIRA, Priscila. **Os caiçaras e a Rio-Santos.** São Paulo em Perspectiva., 3 (4) :62-64, out/dez. 1989. Disponível em: produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v30n 04/v03n04_12.pdf

SOUTO, Raquel Dezidério. **Avaliação do impacto antropogênico na zona costeira do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.** Rio de Janeiro, 2005. [on line]. Disponível em: http://www.ivides.org/atlas/texto.php. Acesso em: 09/09/2017.

SOUZA, Luis Carlos de. **O manguezal e sua fauna.** Departamento de Ecologia. IB-USP. s/d [on line] Disponível em: http://ecologia.ib.usp.br/index.php/ex tensions/graduacao/bie213/8-noticias/11-manguezal

SPOSITO, M.E.B. O embate entre as questões ambientais e sociais no urbano, in.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. LEMOS, Amalia I. Giraigires (org). Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo. Ed. Contexto, 2003.

STEFANI, Regina Baider. O sistema ferroviário paulista: um estudo sobre a evolução do transporte de passageiros sobre trilhos. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

TELLES, Daniel Hauer Queiroz. **Possibilidade de reorganização territorial apoiada na imagem náutica a partir de Angra dos Reis – RJ**. Dissertação de Mestrado. São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas-USP, 2012. Disponível

em:https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33656/R%20-%20D%20-%20DANIEL%20HAUER%2OQUEIROZ%20TELLES.pdf?sequence=1

TULIK, Olga. **Turismo e meios de hospedagem – casas de temporada**. São Paulo. Roca, 2001.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Atlas Digital da América Lusa. Disponível em: http://lhs.unb.br/atlas/Capitania_de_S%C3%A3o_Vicente

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Instituto de Biociências. **Costão rochoso** – a diversidade em microescala. s/d. [on line] Disponível em: http://www.ib.usp.br/ecosteiros/textos_educ/costao/index2.htm. Acesso em: 27 mar. 2018.

VIANA, Monica Antonia. Navegando pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro – desenvolvimento, metropolização e os (des)compassos da gestão jurbano regional em múltiplos olhares sociais. São Paulo. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010. WILLIANS, Sergio. Um dia na praia santista na primeira metade do século XX. Blog Memória Santista. Disponível em: http://memoriasantista.com.br/?p=1182

Sites Consultados

APREMAVI- Associação de Preservação da Mata Atlântica e da Vida. http://apremavi.org.br/as-florestas-secundarias/

BERTIOGA Prefeitura Municipal. [on line] http://www.bertioga.sp.gov.br/serviços-online/sderviços-para-o-cidadao/historia/

CAIÇARA EXPEDIÇÕES. https://caicaraexpedicoes.com/pagina-info/G1/vila-de-itatinga-bertioga-sp

SESC – Serviço Social do Comércio https://www.sescsp.org.br/unidades/15 BERTIOGA#/content=tudo-sobre-a-unidade

UOL Educação – Pesquisa Escolar. Período pré-colonial: pau brasil, capitanias hereditárias e governo geral. Disponível: https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/periodo-pre-colonial-pau-brasil-capitanias-hereditarias-e-governo-geral.htm. Acesso em: 01/06/2018.

Jornais/periódicos

Bertioga – Boletim Oficial do Município nº 666 – 23/05/2015. Disponível em: http://www.bertioga.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/BOM 666 WEB.pdf

Jornal A Tribuna – 26/01/2017 – A Tribuna nos anos 70 – Caderno B-5.

Jornal A Tribuna. Há 150 anos a São Paulo Railway começava a operar. Caderno

Porto & Mar, 13/02/2017. Disponível em: www.atribuna.com.br/noticias/noticias-detalhe/porto%26mar/ha-150-anos-sao-paulo-railway-começava-a-operar/?cHash=7caaa4de1533d8efe4c8d92e51a972cc. Acesso em: 01/06/2018.

Jornal da Costa Norte – Edição Especial. Maio de 2015. Disponível em: https://issuu.com/costanorte/docs/19 maio 2015