



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL,
ARQUITETURA E URBANISMO**

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM CIDADES DE
PEQUENO PORTE: Ilhabela, um estudo de caso.**

Mariana Barreto Aquino

CAMPINAS

2011

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO

Mariana Barreto Aquino

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM CIDADES DE
PEQUENO PORTE: Ilhabela, um estudo de caso.**

Dissertação de mestrado apresentada à Comissão de Pós-graduação da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil, na área de concentração de Arquitetura e Construção.

Orientador: Prof. Dr. Edison Fávero

Campinas

2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA - BAE - UNICAMP

Aq56d	Aquino, Mariana Barreto Desenvolvimento sustentável em cidades de pequeno porte: Ilhabela, um estudo de caso / Mariana Barreto Aquino. --Campinas, SP: [s.n.], 2011. Orientador: Edison Fávero. Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. 1. Desenvolvimento sustentável - Ilhabela/SP. 2. Turismo. 3. Urbanização. 4. Preservação ambiental. 5. Planejamento urbano. I. Fávero, Edison. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. III. Título.
-------	--

Título em Inglês: Sustainable development in small cities: Ilhabela, a case study
Palavras-chave em Inglês: Sustainable development - Ilhabela / SP, Tourism, Urbanization, Environmental conservation, Urban planning
Área de concentração: Arquitetura e Construção
Titulação: Mestre em Engenharia Civil
Banca examinadora: Lauro Luiz Francisco Filho, Ricardo de Souza Moretti
Data da defesa: 28/01/2011
Programa de Pós Graduação: Engenharia Civil

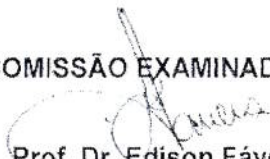
**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO**

Mariana Barreto Aquino

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM CIDADES DE
PEQUENO PORTE: Ilhabela, um estudo de caso.**

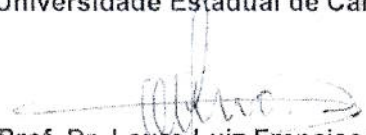
Dissertação apresentada à Comissão de pós-graduação da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil, na área de concentração de Arquitetura e Construção.

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Edison Fávero

Universidade Estadual de Campinas



Prof. Dr. Lauro Luiz Francisco Filho

Universidade Estadual de Campinas



Prof. Dr. Ricardo de Souza Moretti

Universidade Federal do ABC

Campinas, 28 de janeiro de 2011

Aos que vivem com determinação e paixão.

Aos que buscam...

Aos que sonham...

Aos que eu amo.

AGRADECIMENTOS

Há muito a agradecer...

Primeiramente agradeço a DEUS por ter me presenteado com uma vida repleta de desafios, oportunidades e emoções.

Benigno Barreto Filho, meu pai, que compartilhou comigo as minhas utopias, sonhos e sempre ao meu lado acreditou na possibilidade de transformá-los em realidade. Pelo amor, carinho e tempo dedicado a mim. Pela presença intensa.

Gabriela Barreto Aquino, minha filha, pelo sorriso, amor, carinho, esperança que sempre trouxe em seu olhar motivando todos os meus passos. Pela compreensão por todas as horas que se privou da minha atenção e companhia para que este trabalho pudesse ser realizado. “Filha eu amo você”!

Ângela Maria Ferreira Barreto, minha mãe, e Débora Barreto, minha irmã, as estrelas que me guiaram para que eu pudesse percorrer caminhos iluminados, repletos de brilho e proteção.

Amanda Barreto, a irmã companheira de todos os anseios, aflições, tombos e vitórias.

Arthur Barreto Firmino, “meu lindo príncipezinho”, inesgotável fonte de alegria e ternura.

Minha família, pela confiança, carinho e força.

Tarcísio Mees, pelo amor, paixão, dedicação e companheirismo. Pela paciência e compreensão em momentos difíceis.

À Hagaplan, pelo estímulo, confiança e credibilidade depositada em mim, liberando-me da jornada de trabalho para que essa pesquisa fosse concluída.

Aos amigos e colegas de trabalho, pelas palavras de estímulo, troca de experiências e vivências profissionais, que contribuíram para a realização desse trabalho.

Um agradecimento especial

Ao meu orientador Edison Fávero.

“As utopias são verdades prematuras”...

(Lamartine)

A compreensão do curto caminho percorrido por terras e mares, busca olhares interessados no desafio de desenvolver este trabalho. Traçar o trajeto a ser percorrido não foi tarefa fácil, necessitou de orientação criativa e persistente. Desde o projeto inicial, você acreditou na possibilidade de mudanças, fez críticas, cobranças, sugestões, mas, principalmente soube trazer o estímulo, nos momentos mais difíceis, a compreensão e coerência ao lidar com as limitações que nos diferentes momentos desse percurso foram se apresentando.

Você vê as coisas como elas são e pergunta: por quê?

Mas eu sonho com as coisas que nunca foram e pergunto: porque não?

George Bernard Shaw

Resumo

AQUINO, Mariana Barreto. **Desenvolvimento Sustentável em Cidades de Pequeno Porte: Ilhabela, um estudo de caso.** Campinas: Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo - UNICAMP, 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Engenharia Civil Arquitetura e Urbanismo, UNICAMP, 2011.

O presente trabalho tem como objetivo estudar em que circunstâncias é possível garantir o desenvolvimento sustentável de cidades litorâneas de pequeno porte do litoral norte do Estado de São Paulo, assegurando a qualidade de vida da população. Pretende-se promover uma discussão acerca do rumo que essas pequenas cidades litorâneas com reservas ambientais e vocação turística estão tomando. Essa dissertação procura ainda tecer algumas considerações a respeito do processo de produção do espaço urbano dessas pequenas cidades litorâneas, analisando as práticas e ações dos agentes produtores do território, realizando uma reflexão a partir de um estudo de caso em Ilhabela,-SP a fim de entender como as esferas públicas e privadas, bem como a sociedade civil são capazes de contribuir para este processo. Foi discutido o crescimento econômico e populacional e as transformações turísticas do litoral norte paulista brasileiro ocorridas nas últimas quatro décadas. A partir daí, busca-se refletir sobre as possibilidades e caminhos que as pequenas cidades litorâneas do litoral norte paulista deverão trilhar diante dos instrumentos legais de planejamento, objetivando a garantia de seu desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população.

Palavras-Chave: pequenas cidades litorâneas, turismo, desenvolvimento urbano, preservação ambiental, sustentabilidade.

Abstract

AQUINO, Mariana Barreto. Sustainable Development in Small Towns: Ilhabela, a case study. Campinas: School of Civil Engineering, Architecture and Urbanism - UNICAMP, 2011. Thesis (MA) - School of Architecture and Urban Civil Engineering, UNICAMP, 2011.

The present work aims to study under what circumstances you can ensure sustainable development of small coastal towns of the north coast of São Paulo, ensuring the quality of life. This will promote a discussion about the direction that these small coastal towns with environmental reserves and tourist are taking. This thesis also seeks to make a few remarks about the production process of urban space of these small coastal towns, examining the practices and actions of the agents of the territory, carrying out a reflection from a case study in Ilhabela-SP to understand how public and private sectors and civil society are able to contribute to this process. Discussed the economic and population growth and the transformation of the north coast tourist Brazilian occurred over four decades. From there, we try to reflect on the possibilities and ways that small coastal towns of the north coast should walk in front of the legal instruments of planning, aimed at ensuring its sustainable development and quality of life.

Keywords: small coastal towns, tourism, urban development, environmental preservation, sustainability.

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 – Mapa de localização do município de Ilhabela.....	56
Figura 2 – Mapa do arquipélago de Ilhabela – INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.....	56
Figura 3 – Mapa das Zonas e Bairros do município de Ilhabela.....	59
Figura 4 – Fotografia da Cachoeira do Gato.....	60
Figura 5 – Fotografia da Praia do Bonete.....	61
Figura 6 – Mapa da Malha Urbana de Ilhabela.....	62
Figura 7 – Fotografia da Estrada de Castelhanos.....	63
Figura 8 – Mapa de localização do Parque Estadual de Ilhabela – INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.....	63
Figura 9 – Foto aérea do Canal de São Sebastião.....	65
Figura 10 – Fotografia da Travessia Marítima de ferry-boats.....	65
Figura 11 – Imagem de satélite Landsat de localização das Rodovias Tamoios e Rio Santos.....	69
Figura 12 – Fotografia do condomínio Sobreomar em Ilhabela, 2009.....	72
Figura 13 – Fotografia de Habitação em encosta.....	72
Figura 14 – Fotografia do Morro dos Mineiros em Ilhabela, 2008.....	73
Figura 15 – Gráfico de Evolução Populacional do Município de Ilhabela.....	75
Figura 16 – Fotografia feitura de canoas.....	80
Figura 17 – Gráfico de Pesquisa de Opinião – IBOPE, 2008.....	86
Figura 18 – Mapa Zoneamento Ecológico e Econômico do município de Ilhabela, estabelecido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.....	104

LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 1 – Evolução Populacional de Ilhabela, IBGE.....	75

Sumário

	Página
APRESENTAÇÃO.....	16
METODOLOGIA.....	19
CAPITULO I - FUNDAMENTAÇÃO DO TEMA	
1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	20
1.1. Conceito de desenvolvimento sustentável.....	20
1.2. Agenda 21.....	22
2. ESPAÇOS LITORÂNEOS.....	24
3. OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL.....	32
3.1. A Zona Costeira	32
3.2. O Padrão Colonial de Assentamento.....	34
3.5. Segundas Residências e Favelas	36
3.6. Planejamento Estatal.....	38
3.7. Atividade Turística e Urbanização.....	40
4. POLÍTICAS PÚBLICAS E URBANAS NAS CIDADES DE PEQUENO PORTE	42
4.1. O Planejamento Urbano	43
4.2. Estrutura Federal de Planejamento Urbano e Ambiental.....	45

5. AS CIDADES LITORÂNEAS DE PEQUENO PORTE DO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	50
CAPITULO II - O MUNICIPIO DE ILHABELA	
1. CARACTERIZAÇÃO GERAL.....	53
1.1. Aspectos Físicos e Urbanos.....	55
1.2. Aspectos históricos.....	67
1.3. A Arquitetura e a Cidade	69
1.4. Aspectos Econômicos	74
1.5. Aspectos Ambientais.....	76
1.6. Aspectos Sociais.....	79
CAPITULO III - TURISMO, CIDADE E PAISAGEM	
1. O MERCADO IMOBILIÁRIO E O TURISMO	88
2. ESTRUTURA FUNDIÁRIA E AMBIENTAL DO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	92
3. PLANO DIRETOR DE ILHABELA	96
4. CONCLUSÃO	108
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112
6. BIBLIOGRAFIA PESQUISADA.....	114

A terra tem o bastante para as necessidades de todos, mas não para a avareza de poucos.

Gandhi

APRESENTAÇÃO

O Brasil possui uma vasta extensão litorânea, sendo 7.408km (IBGE) de seu território banhados pelo Oceano Atlântico, permeando 17 estados. Este estudo faz um recorte deste espaço litorâneo focando o Litoral Norte do Estado de São Paulo, que conta com quatro cidades: São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba.

Essas cidades de pequeno porte passam por um intenso processo de exploração turística devido às suas características físicas e ambientais, desencadeando um processo que vem gerando inúmeros aspectos problemáticos aos municípios.

O crescimento das cidades litorâneas, em especial as de pequeno porte, e as transformações sócio-espaciais que vêm ocorrendo de forma acelerada nesses locais demonstram, atualmente, a necessidade de estudos e pesquisas a fim de compreender como se dá o crescimento e o desenvolvimento do espaço urbano.

Os cenários dessas cidades vêm levantando uma série de questionamentos a respeito do caminho que estão trilhando, de que forma estão crescendo e se desenvolvendo, e qual deve ser a melhor maneira de se preservar o meio ambiente em que estão inseridas. São questionados os tipos de gestão e planejamento aplicados, dando destaque para duas posições diametralmente opostas: de um lado estamos diante do desenvolvimentismo a qualquer custo, e de outro o preservacionismo total do meio ambiente com a conseqüente contenção do crescimento.

O Planejamento Urbano tem se mostrado grande facilitador na gestão dos problemas que envolvem o espaço em todos os seus aspectos, se apresentando

como um instrumento capaz de garantir a preservação dos recursos naturais existentes e de promover o desenvolvimento sustentável dessas cidades.

A Constituição Federal Brasileira (C.F.) de 1988 estabelece em seu Art. 225 que todos têm o direito ao meio ambiente, sendo este um bem de uso comum e essencial para garantir a qualidade de vida, assim, é dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Estabelece, ainda, no seu Art. 182, que o controle do uso do solo é de responsabilidade dos municípios, cabendo a eles todo o processo de elaboração, detalhamento e aplicação da legislação específica, através das Leis de zoneamento e uso do solo que ordenam a ocupação adequada do território e que devem estar especificadas no Plano Diretor Municipal. A C.F. obriga que todas as cidades que possuem mais de 20 mil habitantes, pertencentes a Regiões Metropolitanas e que tenham categorias de Estâncias Climáticas, Turísticas e de Preservação Ambiental, devam possuir o Plano Diretor Municipal, aprovado até 2005. Sendo assim, confere-se que o país apresenta instrumentos legais para que os gestores possam planejar o espaço urbano e assegurar o desenvolvimento sustentável dos municípios, entretanto, não é o que ocorre atualmente na maioria das cidades brasileiras destas categorias elencadas.

Atualmente, o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771, de 15-09-1965) é foco de um grande debate face a imposição do conteúdo normativo que tange questões relacionadas à Reserva Legal, às Florestas e às Áreas de Preservação Permanente. A discussão estabelece dois aspectos distintos, de um lado os desenvolvimentistas, e de outro os ambientalistas. Os primeiros querem a aprovação do Novo Código Florestal, que se encontra na Câmara dos Deputados. Trata-se de uma proposta para a flexibilização desta lei que vem sendo descumprida pela grande maioria dos municípios brasileiros. Em contrapartida, os ambientalistas primam para que se mantenha inalterada esta lei da década de 60 e seja aplicada a fim de conservar os ecossistemas brasileiros, tendo em vista que a aprovação das alterações sugere, segundo eles, um retrocesso ambiental. Notam-se, nesse debate, dois pontos de vista que se afastam de um ponto de

equilíbrio, que seria agregar os pontos positivos e aplicáveis dentro das diversidades que as cidades brasileiras apresentam, assim, teríamos uma legislação eficaz, capaz de representar um importante instrumento de planejamento no processo de gestão do município.

Este é um momento bastante oportuno para refletir a respeito de como planejar um desenvolvimento sustentável para cidades litorâneas de pequeno porte, de modo a garantir qualidade de vida à população, já que estamos diante da decisão tão significativa e de grande representatividade na gestão não só das cidades litorâneas mais de todo o Brasil (Trata-se da discussão pela aprovação do Novo Código Florestal Brasileiro).

Para que possamos iniciar essa discussão, constará, no primeiro capítulo, o estado da arte. O primeiro passo é conhecer os espaços litorâneos e entender como se deu o processo de ocupação na zona costeira. No segundo capítulo será discutida a evolução urbana de Ilhabela e seus desdobramentos sobre a paisagem e meio ambiente. No terceiro capítulo, serão abordadas as transformações nas cidades turísticas do litoral, em especial Ilhabela, bem como a importância do turismo e do mercado imobiliários nesse processo, para, dessa forma compreender as articulações entre mercado imobiliário, turismo e as políticas públicas para o meio ambiente e o desenvolvimento urbano.

A escolha do município de Ilhabela para este estudo de caso foi motivada pela minha vivência no local por 17 anos. Durante sete anos atuei como arquiteta e urbanista, trabalhando na prefeitura municipal o que facilitou a coleta de dados a serem utilizados nesta pesquisa. Nesse período pude observar como ocorreu o processo de crescimento e transformação da cidade. Intrigada e envolvida naquele contexto urbano, busquei estudar e entender como ocorreram as transformações espaciais do município, bem como suas causas e consequências.

METODOLOGIA

A metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa consiste na revisão bibliográfica a fim de conceituar e fundamentar o tema escolhido; na pesquisa documental da legislação ambiental e urbanística, mapas e fotografias; na realização de um levantamento de campo através de consultas com moradores e gestores públicos; na coleta de dados quantitativos e qualitativos. Posteriormente na organização do material coletado e realização do diagnóstico da área de estudo, tal seja, o município de Ilhabela.

O objetivo deste processo é conhecer e avaliar a real conjuntura das cidades litorâneas de pequeno porte, verificando as situações problemáticas e as potencialidades do território, investigando como estão crescendo, analisando causas e conseqüências, subsidiando o debate a respeito das possibilidades para o desenvolvimento sustentável dessas cidades garantindo a qualidade de vida de toda a população.

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Neste item, será apresentado o conceito de desenvolvimento sustentável, como surgiu e qual sua fundamentação, com a finalidade de contextualizá-lo no processo de planejamento e gestão das cidades litorâneas de pequeno porte.

1.1. Conceito de desenvolvimento sustentável

Desde a década de 80, está em pauta a questão do desenvolvimento sustentável, uma concepção que começa a surgir a partir da constatação da existência de um modelo econômico adotado que se apresenta predatório na utilização dos recursos naturais, que gera pobreza e desigualdade social, abusa e concentra o poder, banaliza seus próprios valores e que desrespeita os direitos humanos e as demais espécies. A partir desse anseio, busca-se estabelecer um modelo econômico, político, social, cultural e ambiental equilibrado que satisfaça as necessidades das gerações atuais, sem comprometer as gerações futuras. Assim surge o conceito de desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi divulgado no relatório “*Nosso futuro comum*” a partir de 1987, conforme documento oficial do Ministério do Meio Ambiente, com a afirmação de que é possível construir sem destruir o meio ambiente, garantindo, ao mesmo tempo, a justiça social. Entretanto, o

grande marco para o desenvolvimento sustentável mundial foi, sem dúvida, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992 (a Rio 92), onde se aprovaram uma série de documentos importantes, dentre os quais podemos citar a Agenda 21, um plano de ação mundial para orientar a transformação desenvolvimentista, identificando, em 40 capítulos, 115 áreas de ação prioritária.

Os principais aspectos que compõem esse conceito de sustentabilidade, segundo o relatório “Nosso Futuro Comum” de autoria da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento criada pela ONU, 1987, são:

- **sustentabilidade social** - melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular;
- **sustentabilidade econômica** - públicos e privados, regularização do fluxo desses investimentos, compatibilidade entre padrões de produção e consumo, equilíbrio de balanço de pagamento, acesso à ciência e tecnologia;
- **sustentabilidade ecológica** - o uso dos recursos naturais deve minimizar danos aos sistemas de sustentação da vida: redução dos resíduos tóxicos e da poluição, reciclagem de materiais e energia, conservação, tecnologias limpas e de maior eficiência e regras para uma adequada proteção ambiental;
- **sustentabilidade cultural** - respeito aos diferentes valores entre os povos e incentivo a processos de mudanças que acolham as especificidades locais;
- **sustentabilidade espacial** - equilíbrio entre o rural e o urbano, equilíbrio de migrações, desconcentração das metrópoles, adoção de práticas agrícolas mais inteligentes e não agressivas à saúde e ao ambiente, manejo sustentado das florestas e industrialização descentralizada;
- **sustentabilidade política** - no caso do Brasil, a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, construção de espaços públicos comunitários, maior autonomia dos governos locais e descentralização da gestão de recursos, e;

- **sustentabilidade ambiental** - conservação geográfica, equilíbrio de ecossistemas, erradicação da pobreza e da exclusão, respeito aos direitos humanos e integração social. Abarca todas as dimensões anteriores através de processos complexos.

Contudo, ainda continuamos na busca por um modelo econômico e de desenvolvimento sustentável, pois enfrentamos dificuldades para aplicá-lo nas cidades. O conceito de desenvolvimento sustentável apresenta-se como mais um ideal utópico do que um paradigma atual, mais uma palavra da moda do que um conceito usado (SANTOS, 2004).

1.2. Agenda 21

A Agenda 21 nasceu no “vácuo” do Planejamento Urbano da década de 90, é um documento assinado por 170 países participantes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), que apresenta uma série de formulações e diretrizes para o desenvolvimento sustentável, dentre elas a elaboração de uma Agenda 21 local pelos governos locais. Desde então muitos municípios brasileiros começaram a implementar suas Agendas 21 locais, através de fóruns, conselhos e outras formas “participativas e consensuais”, promovendo a interação de diferentes segmentos sociais em torno dos princípios de sustentabilidade.

A implantação da Agenda 21 estimula novas formas de planejamento e gestão, apresenta-se como um dos principais fundamentos da sustentabilidade, o fortalecimento da democracia e da cidadania, através da participação dos indivíduos no processo de desenvolvimento, combinando ideais de ética, justiça, participação, democracia e satisfação de necessidades. O processo iniciado no Rio em 92 reforça que antes de se reduzir a questão ambiental a argumentos

técnicos, deve-se consolidar alianças entre os diversos grupos sociais responsáveis pela catalisação das transformações necessárias.

Dentre alguns dos focos discriminados na Agenda 21, podemos destacar a cooperação internacional, combate à pobreza, mudança dos padrões de consumo; habitação adequada; integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões; proteção da atmosfera, abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres; combate ao desflorestamento, manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca; promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável, conservação da diversidade biológica; manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos; fortalecimento do papel das organizações não governamentais: parceiros para um desenvolvimento sustentável; iniciativas das autoridades locais em apoio à agenda 21, à comunidade científica e tecnológica; fortalecimento do papel dos agricultores; transferência de tecnologia ambientalmente saudável; cooperação e fortalecimento institucional; a ciência para o desenvolvimento sustentável; promoção do ensino; da conscientização e do treinamento. Dessa forma, a agenda 21 apresenta-se como um instrumento para o planejamento, reforma do Estado e consolidação da democracia.

A técnica do desenvolvimento sustentável foi apresentada no capítulo 7 da Agenda 21, recomendando a avaliação das atividades humanas, do uso da terra e a ordenação dos espaços, abrangendo a sustentabilidade econômica, social, ambiental, política e cultural. Documentando, assim, um novo modelo de planejamento.

2. ESPAÇOS LITORÂNEOS

Atualmente, os processos de planejamento e gestão urbana e ambiental são realizados através da construção de instrumentos de análise econômica, e apesar de todo conhecimento acumulado sobre o assunto internacionalmente nos últimos anos, ainda percorre caminhos marcados por uma vasta fundamentação teórica, com soluções provisórias para várias questões e com paradigmas pouco sedimentados. Contudo, a consciência da importância dessa esfera da vida social para o exercício de políticas públicas adequadas fica evidente na própria centralidade adquirida pelo conceito de *desenvolvimento sustentável*, que expressa o apelo pela articulação do crescimento econômico com a preservação da natureza.

O estado da arte atual apresentado pela economia ambiental ou ecológica apresenta um avanço do seu universo de análise e dos métodos de valoração dos recursos naturais. Hoje existem metodologias para calcular estoques de madeira nativa ou de uma jazida de minério, para contabilizar o uso de recursos renováveis como a água, avaliação dos custos da poluição e das políticas corretivas. Assim, verificam-se teorias e análises que permitem perfeitamente uma avaliação do valor dos recursos naturais.

Conceitua-se, por exemplo, a distinção entre as modalidades de recursos, os naturais referem-se a produtos, quantidades de materiais depositados na superfície terrestre que se apresentam nos fluxos econômicos como mercadorias, passíveis de terem seus preços médios conferidos no mercado; os recursos ambientais referem-se às condições de vida e produção, circunscrevendo fatores de difícil contabilização, como beleza cênica ou a originalidade paisagística (MORAES, 1984).

Outro exemplo de conceituação teórica é a de buscar uma valoração espacial tendo por eixo a definição de valor dos lugares. Nessa concepção o lugar é visto como uma unidade de investigação e gestão, uma realidade material física e social, cuja denominação obedece ao recorte pelo qual é analisada por seu investigador e gestor. Nesse sentido o lugar pode ser um ecossistema, uma biota, uma unidade geoambiental, um habitar, um município, etc. Do ponto de vista aqui assumido, o lugar é, um espaço de produção e reprodução de um grupo humano, uma possibilidade de uso social com um dado potencial produtivo, o qual permite uma abordagem vocacional que desvendaria suas vantagens e desvantagens (em face de cada uso) em comparação a outros lugares.

Assim, o lugar foco desse estudo é tomado como uma riqueza natural, representada por uma dada quantidade de recursos naturais, por um conjunto de características que podem ser agrupadas nos conceitos geográficos de posição e situação, ou condições locais. Deste modo o lugar qualifica-se economicamente pelos bens que abriga, mas também pela sua localização e caracterização geral. É em face deste quadro que se define a vocação de um lugar e suas vantagens comparativas.

Aproximando o estudo para o espaço geográfico foco deste trabalho pode-se levantar interrogações a cerca das peculiaridades da localização litorânea. Trata-se de uma localização diferenciada, apresenta características naturais e de ocupação que lhe são próprias, circunscrevendo um monopólio espacial de certas atividades. Portanto o recorte do “litoral” justifica-se amplamente como uma intervenção geográfica.

A interface com o mar, sendo o qualificativo básico da posição analisada, propicia alguns usos quase que exclusivos do litoral. Para começar, tal proximidade torna os espaços litorâneos as bases terrestres imediatas de exploração de todos os recursos marinhos, dando-lhes uma ampla vantagem locacional na alocação de instalações dos equipamentos terrestres referentes a estas atividades. Cabe salientar que tal vantagem incidi sobre a maior reserva de

recursos do planeta, que tem seu aproveitamento cada vez mais regulado por normas internacionais, o que bem evidencia seu imenso valor estratégico (SILVA, 1995).

A posição litorânea também revela uma favorabilidade impar referente à circulação, detendo a prioridade na alocação dos pontos terminais dos fluxos internacionais de mercadorias, ainda hoje majoritariamente executados pelo transporte marítimo. Vale lembrar que os espaços litorâneos, enquanto bordas continentais constituem também as áreas de transito entre todas as produções e distribuições através das vias marítimas. Portanto a navegação é um elemento importante de qualificação das regiões litorâneas os quais detêm um quase monopólio da atividade portuária do mundo.

Atualmente, o Brasil vivencia um período eufórico em face às descobertas de reservas de petróleo no Pré-Sal e os benefícios econômicos que serão proporcionados a partir desta. A exploração do petróleo trará ganhos para a população no que diz respeito à geração de empregos, oportunidades financeiras para os estados e novos investimentos nos diversos setores econômicos do País, contudo o que se deve questionar é se o Brasil tem se preparado quanto aos possíveis impactos atrelados à exploração do Pré-Sal.

Observa-se que, por mais que os países estejam equipados com tecnologias precisas e de última geração, leis rígidas de controle da exploração e transporte de petróleo, não lhes tornaram imunes às Marés Negras; estas, por sua vez, provocam não só desastres na esfera ambiental como também impactos negativos de cunho social. Sendo a exploração do Pré-Sal um feito inédito no universo petrolífero a preocupação gerada é ainda maior.

O litoral também se particulariza, modernamente (CORBAN, 1987)¹, por uma apropriação cultural que o identifica como um espaço de lazer, por excelência, e os espaços preservados, hoje, são ainda mais valorizados nesse sentido. Isto sustenta uma das indústrias litorâneas de maior dinamismo na atualidade, são as que servem às atividades turísticas e de veraneio. Indentifica-se assim mais um campo onde a posição estudada apresenta se não exclusividade, pelo menos uma grande favorabilidade locacional.

Enfim são todas estas particularidades que justificam tomar o litoral como uma localização diversificada, passível de imprimir especificidades nas formas de ocupação e uso do solo nele praticados. Essas características dos espaços litorâneos tornam-nos potencias de renda diferencial, que advém das qualidades raras dos recursos naturais e ambientais presentes em uma localidade, sendo assim, a escassez de oferta de condições locais similares fazem com que haja uma elevação do valor do lugar, havendo uma valoração comparativa e relacional.

Observa-se, portanto, que as cidades litorâneas, em relação ao restante dos municípios do Brasil, apresentam especificidades e vantagens locacionais, um espaço finito. Os terrenos à beira-mar constituem uma pequena fração dos estoques territoriais disponíveis, e abrigam um amplo conjunto de funções especializadas e quase exclusivas, como visto.

¹ A atual visão dos espaços litorâneos, encarada na óptica do lazer e da recreação, é um produto cultural recente, CORBAN, 1987.

Serão verificadas no próximo item desta pesquisa, com maior detalhamento, as peculiaridades da área estudada no conhecimento do processo de ocupação da zona costeira no Brasil. Pode-se dizer que o valor dos lugares no litoral acaba por condicionar um direcionamento dos seus usos. Notadamente os espaços costeiros bem preservados por sua valoração atualmente deveria limitar as possibilidades de sua exploração a diversas atividades. As atividades de pecuárias e agrícolas-comerciais, por exemplo, são cada vez menos praticadas, que, em função de seu valor ficam disponíveis para utilizações de maior rentabilidade no uso do solo.

Vê-se que o valor contido numa localidade pode determinar as formas economicamente viáveis de sua ocupação, num quadro onde as vocações locais e suas vantagens comparativas atuam como fatores de objetivação dos usos, mas cuja decisão paira sob a política e os embates sociais, o que ultrapassa e muito a mera racionalidade econômica. Sucintamente destacamos descrição da relação entre a valoração e a valorização dos lugares conforme MORAES e COSTA, (1994).

A valoração do espaço é um ato de atribuição de valor, isto é, de mensuração qualitativa ou quantitativa de um bem ou de um conjunto de bens. Seu resultado é uma representação fundamentada em padrões de equivalências gerados por uma apropriação intelectual (imaterial) da realidade.

Valorizar, por outro lado, significa a realização do valor, sua apropriação material. É o ato de transformar materiais da natureza em valores de uso, dando-lhes uma utilidade para vida humana. A valorização é, portanto, um resultado do trabalho, ao transformar recursos naturais em produtos e ao materializar-se em objetos criados. O processo de valorização implica no estabelecimento de fins e na avaliação de alternativas e meios, logo tem a valoração como um de seus momentos constitutivos.

O comportamento do mercado fundiário seria, então, um dos indicadores mais objetivos para se conferir a valoração dos lugares. As vantagens comparativas existentes, os estoques de recursos ali depositados, o estado geral das condições locais existentes, os atrativos locacionais, tudo contribui na composição do preço da terra. Além disso, o preço expressa também o resultado de relações políticas e sociais, e responde aos valores culturais vigentes.

O preço da terra é, assim, o resultado de sua valorização social real, com toda a carga de manipulação de interesses vigentes no contexto em que é definido. Nesse sentido, ele seria um indicador mais objetivo que a disposição a pagar por um bem ou recurso, na medida em que revela não o valor socialmente justo de um mercado ideal, mas o valor atribuído nas práticas de apropriação realizadas nas condições reais de funcionamento da economia contemporânea. Assim, chega-se ao tema da finalidade da valoração. Afinal, em se tratando da construção de um instrumento de gestão, cabe buscar captar as tendências de ocupação reinantes, mais do que realizar um inventário de valores ótimos e não praticados.

O preço da terra não traduz o valor total de um lugar mas oferece uma indicação preciosa dos vetores que comandam o uso do solo e seu ritmo de ocupação, aparecendo como a expressão de um dos agentes estruturadores do ordenamento espacial de maior poder na atualidade: o mercado. A própria ação da regulação estatal é assimilada pelo mercado, fazendo com que a atuação pública de planejamento e gestão também se configure como fator na composição do preço da terra, um zoneamento, por exemplo, pode ter profundas repercussões no mercado imobiliário.

Voltando a zona costeira, observa-se uma dinâmica de mercado instalada na estrutura fundiária da maior parte dos espaços litorâneos. A partir das bases urbanas, principalmente as metropolitanas, nota-se uma expansão gradativa no mercado de terras do litoral, que acompanha o crescimento contemporâneo acelerado das últimas décadas. A maior parte da zona costeira estão incorporadas

a uma lógica de mercado onde os processos de ocupação de fato convivem com a ocupação formal amparada em documentos legais (mesmo que de legalidade discutível).

Poder-se-ia dizer, que um dos problemas mais sérios existentes hoje no litoral, principalmente nas zonas de expansão recente da ocupação, reside nos conflitos oriundos da sobreposição de títulos de propriedade. Estes se originam tanto da grilagem de terras, quanto da recorrência de processos de sobre-povoamento nos espaços litorâneos (SILVA, 1975), gerando uma base legal própria de apropriação que sobrepõe às anteriores.

O papel do Estado e da regulação estatal, na valoração e valorização dos espaços costeiros não pode ser minimizado. Inicialmente, através da legislação, ele cria limitações, impedindo ou induzindo os usos do solo, que influem diretamente no processo de sua ocupação. Através do planejamento, ele busca orientar as tendências presentes, direcionando-as para padrões sustentáveis de uso ou estimulando a devastação. E, pela gestão, os agentes estatais buscam mediar ou intervir nos conflitos de uso existentes, apoiando estabelecimento dos consensos possíveis ou intercedendo por uma das partes, através da criação de fóruns de exame e legitimação de planos e projetos ou abrindo as exceções nos próprios limites estabelecidos.

Por outro lado, enquanto produtor de espaços (responsável pela edificação das grandes obras de engenharia), o Estado é, através de diferentes órgãos, o maior agente impactante na zona costeira, com a capacidade de reverter tendências de ocupação e gerar novas perspectivas de uso, principalmente pela imobilização de áreas (responsável pela edificação das grandes obras de engenharia, através de seu tombamento) e pela instalação de grandes equipamentos ou pela dotação de infra-estrutura (como estradas, portos, ou complexos industriais). E, em face de uma grande mobilidade demográfica como a observada no Brasil, tal papel se acentua em sua função introdutora do povoamento.

Ao ocupar todo este campo de determinação, a ação do Estado emerge como um dos elementos centrais de definição do valor de uma localidade. Assim, ao lado da estrutura fundiária e do mercado de terras, as intervenções estatais devem ser consideradas através da análise da legislação e dos planos diretores praticados. Acredita-se que tais balizamentos permitiriam iniciar uma linha de estudos sobre o espaço litorâneo de importância social significativa para o país. O presente trabalho busca fornecer elementos para tal reflexão apresentando uma introdução explanatória ao tema e posteriormente tomando como estudo de caso uma pequena cidade do Litoral Norte do Estado de São Paulo, o município de Ilhabela, exemplificando e subsidiando o debate.

3. OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL

3.1. A Zona Costeira

A precisa delimitação do que seria a “zona costeira” de um país é tema que gera polêmica internacional. Quando a perspectiva se afasta do formalismo das definições abstratas, do tipo “zona de interação dos meios terrestres, marinhos e atmosféricos”, vê-se que a questão não permite uma só resposta, pois este tema remete a uma variedade de situações que deveriam ser mais bem definidos. A especificação clara da finalidade da delimitação buscada surge como um elemento importante a ser considerado, pois a seleção dos critérios a serem utilizados resulta em muito dos fins pretendidos.

Em alguns casos concretos ou em vista de certas finalidades, o quadro natural pode fornecer as bases de uma divisão. Além disso há lugares onde o litoral circunscreve de fato paisagens e ecossistemas peculiares, com limites físicos bem definidos. É o exemplo do litoral do Sudeste do Brasil, onde a proximidade da Serra do Mar isola as planícies costeiras em conjuntos dotados de alta singularidade. Porém, essa qualidade não é genérica, e em vastas porções da costa brasileira, a linha litorânea é apenas a borda marítima de compartimentos naturais que adentram bastante para o continente. Portanto a zona costeira não é sempre uma unidade natural evidente, que circunscreva em todas as áreas litorâneas um espaço padrão naturalmente singular. Nesses casos, é preciso buscar critérios alternativos aos do quadro natural e cultural da sociedade e do local.

Neste universo, dois elementos aparecem como fundamentais a serem considerados. O primeiro diz respeito às divisões político-administrativa, que em

suas artificialidades expressam uma materialidade efetiva distinta daquela encontrada no mundo natural. Nesse plano destaca-se no Brasil a figura do município, como um espaço de exercício do planejamento e da ação política. O segundo elemento a ser relevado é o padrão predominante de uso do solo que acaba por atuar como um fator econômico qualificador dos lugares.

No que tange à consideração dos municípios como critério delimitador, cabe tecer alguns comentários prévios. Com relação à abrangência espacial dos territórios municipais do Brasil, observa-se uma rede municipal extremamente desigual, onde convivem desde os exíguos espaços municipais da zona costeira de alguns estados nordestinos, até as vastas extensões dos municípios da região Norte. Essa ampla variedade quanto à extensão das áreas municipais, também dificulta a adoção deste critério para a zona costeira nacional como um todo. No Amapá, por exemplo, a maioria dos municípios fronteiriços ao mar estende sua superfície até a fronteira oeste do estado, configurando mais de 300 quilômetros de largura. Neste mesmo espaço linear, no litoral oriental do nordeste é possível alinhar contiguamente mais de dez municípios no sentido leste-oeste. Trata-se assim de uma amplitude de variação considerável que não pode ser desprezada ao tratar-se desse tema.

No que diz respeito aos vetores de ocupação, o litoral pode ser definido como uma zona de usos múltiplos, pois em sua extensão é possível encontrar variadas formas de ocupação do solo e a manifestação das mais diferentes atividades humanas. Defronta-se na zona costeira do Brasil, desde a presença de tribos coletoras quase isoladas até plantas industriais de última geração, desde comunidades vivendo em gêneros de vida tradicionais até metrópoles dotadas de toda modernidade que lhes caracteriza. Enfim, trata-se de um universo marcado pela diversidade e convivência de padrões desiguais. Isto redundará em grandes conflitos no uso do solo, onde o papel do planejador adquire maior relevo.

Além de reproduzir os processos de valorização dos espaços comuns e outras porções do território nacional, a zona costeira conhece atividades e usos

que lhe são próprias. A localização litorânea possui uma série de atributos singulares que vão qualificá-la como uma situação geográfica ímpar. Do ponto de vista da biodiversidade, a zona costeira acolhe quadros naturais particulares de alta riqueza e relevância ecológica, o que os qualifica como importantes fontes de recursos. Em termos da circulação, o litoral aparece como área estratégica em função da importância dos fluxos oceânicos no mundo contemporâneo. Os exemplos poderiam se multiplicar mostrando as potencialidades locais da zona considerada.

E tais potencialidades vêm se objetivando num processo de ocupação, em ritmo cada vez mais veloz, no litoral brasileiro. De acordo com que foi dito anteriormente, tal processo se manifesta animado por múltiplos vetores de desenvolvimento. Contudo o tamanho do impacto causado ou a velocidade de sua disseminação permitem destacar alguns processos como os de maior importância na alimentação desse movimento expansivo que se observa na zona costeira na atualidade. Estudos recentes apontam como vetores prioritários: urbanização, industrialização e a exploração turística. Assim o rastreamento desses processos, com a captação de sua lógica de instalação e seu ritmo, permite compreender algo do comportamento futuro da dinâmica de ocupação da zona costeira. Para isso, entretanto, é necessário compor o cenário em que se dá esse movimento mais recente, o que implica em avaliar historicamente o processo do povoamento da costa do Brasil.

3.2. O Padrão Colonial de Assentamento

Partindo-se do conhecimento de que, em todas as áreas coloniais americanas, o colonizador chegou inicialmente às novas terras por via marítima, entende-se porque as zonas litorâneas foram as primeiras a conhecerem os

núcleos de povoamento. Assim, todos os fluxos de colonização do Novo Mundo partiram de centros de difusão assentados na costa, que articulavam a hinterlândia explorada com rotas oceânicas que alavancam tal exploração (portos marítimos).

Esses centros portuários pioneiros articulavam os espaços produtivos drenados com os circuitos da economia do mundo em formação, expressando em suas próprias dimensões o valor da produção por cada uma escoada. Foram eles os nós entre os fluxos terrestres e marítimos estabelecidos pela expansão mercantilista européia e que manifestavam em sua função na estrutura espacial enfocada, a divisão do trabalho e as hierarquias entre os lugares subjacentes a este processo. A dependência face aos circuitos externos qualificava positivamente os sítios portuários litorâneos no que se refere às vantagens locais dos espaços coloniais da época.

A formação territorial do Brasil é típica na reiteração deste processo padrão colonial. Os primeiros assentamentos lusitanos em terras brasileiras localizaram-se, com raríssimas exceções, na zona costeira. Basta recordar que, de todos os dezoito núcleos pioneiros fundados pelos portugueses no século XVI, apenas São Paulo não se encontrava à beira mar. Na verdade o território colonial brasileiro era constituído de uma sucessão de sistemas de ocupação, claramente estruturados conforme o desenho da “*bacia de drenagem*” ao longo de toda a costa. Tratava-se, assim, do estabelecimento de uma ocupação pontual onde cada porto polarizava uma variável porção de espaço na hinterlandia, e onde a grandeza de cada um estava diretamente condicionada a extensão e produtividade desse espaço polarizado.

Os portos que serviam aos circuitos de produção mais importantes acabam por gerar zonas de adensamento em seus entornos, originando as primeiras redes de cidades, embriões dos sistemas regionais posteriores. Essas cidades localizavam-se geralmente nos entroncamentos dos caminhos, servindo a uma função de entrepostos intermediários drenados pelo porto principal. Tais

caminhos, orientados geralmente no sentido leste-oeste, eram caminhos constituídos por rios e trilhas, o que explica bastante a escolha de sítios em estuários para suas localizações. Cabe mencionar o forte poder de inércia desses primitivos assentamentos, na medida em que vários deles, como será visto adiante, vão aparecer até hoje como núcleos das áreas de adensamento na ocupação contemporânea do litoral brasileiro.

3.3. Segundas Residências e Favelas

Cabe destacar os agentes acima mencionados, pois eles vão constituir a clientela essencial de outro vetor de grande ação no processo contemporâneo de ocupação da zona costeira. Trata-se do fenômeno da “segunda residência”, altamente disseminado em longos espaços dos entornos das capitais estaduais e das grandes aglomerações do litoral brasileiro. Essas residências de veraneio podem ser apontadas como o fator numericamente mais expressivo da urbanização litorânea, pois ocorre ao longo de toda a costa, revelando um dinamismo que se mantém (obviamente em ritmo menor) mesmo em períodos de crise acentuada do setor da construção civil no país. O caráter impactante da atividade de veraneio é, em termos ambientais, diretamente relacionados à capacidade dos poderes públicos de ordenarem o uso do solo. Em termos sociais, tal atividade desorganiza em muito a sociabilidade dos locais onde se instala, ao inaugurar um mercado de terras ascensional e insaciável, gerando uma situação fundiária tensa e conflituosa. A satisfação do consumo de segundas residências mobiliza proprietários de terras, incorporadores, corretores, e a indústria de construção civil (com toda sua equipe) nas áreas litorâneas, o que vai constituir, em si, num acréscimo ao fluxo povoador.

Todavia há outros processos atuando na urbanização litorânea após a década de cinquenta, impulsionados por agentes sociais distintos. O movimento migratório em direção à costa, mencionado anteriormente, trás continuamente para as localidades litorâneas um contingente populacional que não é absorvido, nem pela demanda de mão de obra da indústria, nem pelo setor de serviços plenamente institucionalizado, restando assim no mercado informal. Cabe mencionar que este movimento ocorre em diversos locais do país e em variadas escalas. Existem vários fluxos exercitando-se conjuntamente no território nacional: há os que fazem sentido campo/cidade, outros interurbanos (indo das cidades pequenas para as maiores), e aqueles que demandam às capitais estaduais, e finalmente os que se orientam para as metrópoles. Em todas as escalas, tais populações chegantes não são assimiladas pela economia formal local, constituindo um segmento marginal que exerce uma forte pressão social ao aumentarem a demanda de serviços urbanos, num quadro marcado por carências estruturais históricas nesse setor.

Os níveis que as carências de demandas urbanas não coberta vão atingir no Brasil colocam o país num patamar bastante baixo de desempenho, por exemplo, no setor do saneamento básico. Tais níveis são atingidos exatamente no cruzamento de uma herança colonial-escravista de grande dívida social, com a forma socialmente perversa da modernização operada no pós-guerra, marcada pela seletividade e exclusão social. Essas populações excluídas vão se alojar no espaço urbano litorâneo exatamente nas áreas deixadas sem uso pelas outras atividades, geralmente áreas de grande vulnerabilidade e/ou de proteção ambiental. No primeiro caso, pode-se lembrar as encostas íngremes e as zonas sujeitas a inundações; no segundo, as áreas de defesa de mananciais ou manguezais. A forma espontânea e precária de assentamento dessas populações vai resultar em efeitos impactantes significativos no que tange à contaminação do meio ambiente, o que redundará em alta insalubridade no que toca a qualidade de vida local.

Enfim, estes amplos e crescentes segmentos marginalizados, continuamente alimentados pelo fluxo migratório descrito, vão ser responsáveis por outra das formas predominantes de manifestação da urbanização na zona costeira do Brasil. Trata-se do processo de favelização que, ao lado da segunda residência, vai compor a paisagem das periferias das cidades litorâneas. Geralmente, as casas de veraneio ocupando os melhores sítios, e as favelas predominando nas áreas impróprias à ocupação.

Industrialização e urbanização, crescimento urbano, favelização e disseminação de segundas residências. Trata-se de processos que dizem respeito fundamentalmente à ocupação dos entornos das grandes cidades litorâneas, alargando esses territórios citados através da urbanização de suas periferias e adjacências. Com isso, se conformam as metrópoles da zona costeira e crescem algumas capitais estaduais localizadas na costa. A seleção dessas áreas, em muitos casos, se deu pelo poder de inércia de atração dos capitais ali fixados, situação típica das grandes aglomerações. Em alguns casos, a intensificação de algum tipo de uso valoriza as vantagens locais de área (é o caso de Vitória-ES com a função portuária e de várias capitais nordestinas com o uso turístico). Associado ou não com a situação anterior, tem-se a ação estatal com sua capacidade de eleger lugares de investimentos prioritários, dotando-se de qualificações que determinam seu uso futuro.

3.4. Planejamento Estatal

Vale destacar essa última forma de intervenção, pois a ação do Estado também se exercita com vigor nos processos de ocupação dos espaços fronteiriços do litoral, isto é, nas vastas extensões de população dispersa e semi-isolada. Na verdade, na maioria dos casos, a incorporação desses espaços pela

economia nacional demanda uma atuação do poder público, por exemplo, para criar as condições de acessibilidade às áreas em questão. A dotação de equipamentos e infra-estrutura sela o destino desses espaços, no sentido de sua rápida exploração. O critério para a seleção de tais lugares varia conforme o uso projetado, podendo ser tanto o sítio portuário em face da proximidade de uma área de exploração mineral, quanto à beleza cênica no que importa a um uso turístico. Um traço unificador desta modalidade de ocupação das áreas de baixa densidade da costa reside na sua característica de ação planejada, isto é, trata-se de uma atividade concebida num plano, uma intervenção pré-idealizada da esfera pública sobre o espaço litorâneo.

Ocorre que o planejamento estatal brasileiro nas décadas de sessenta e setenta foi marcado por várias orientações hoje bastante questionadas. Prevaleceu em primeiro lugar, o poder totalmente centralizado e autoritário onde as decisões cabiam apenas ao poder executivo federal, o que era comum nos regimes ditatoriais. Esse período foi marcado pelo desenvolvimento econômico a qualquer custo.

Essa atitude do governo demonstrava uma estratégia de “fugir para frente”, quando se efetivava a crise mundial em meados dos anos setenta e prevalecia os princípios teóricos do “hiperdesenvolvimentismo” sem qualquer preocupação com a conservação do meio ambiente. Tinha-se aquela visão colonial de que o território brasileiro era um espaço a conquistar a qualquer custo, e que o patrimônio natural era infinito. Assim, recicla-se o padrão de exploração estrutural do país, dando-lhe uma velocidade e intensidade antes desconhecida. Deste modo, o avanço rápido sobre os espaços costeiros, nas últimas décadas tem um fundamento estatal claro, expressivo em obras viárias, portuárias, e de instalação de equipamentos produtivos, conduzidas sem qualquer preocupação com os impactos ambientais ocasionados.

Tal fato vai qualificar o próprio Estado como um dos principais agentes de intervenção nos espaços litorâneos, um agente cujas ações criam atrativos

locacionais (nas zonas pioneiras de ocupação) ao mesmo tempo em que dilapida o patrimônio natural e cultural existente. Por exemplo, toda estruturação do setor petrolífero e petroquímico no país bem demonstra um estilo de instalação; e o conseqüente nível de impacto sobre o litoral, via ação estatal, da onda modernizadora dos anos sessenta/setenta.

3.5. Atividade Turística e Urbanização

Restaria falar de um ultimo vetor responsável pela intensificação dos usos na zona costeira, nas ultimas décadas. Trata-se da atividade turística, cuja ação incidi tanto nas aglomerações litorâneas quanto nas áreas de baixa ocupação na costa. Tal atividade manifesta-se associada a vários processos: ora estruturada enquanto um setor da estruturação urbana de uma cidade litorânea; ora articulada a espaços de segundas residências, geralmente de alto padrão; ora através de investimentos massivos criando a função e revivendo as “cidades mortas”; ora ainda como indutora da ocupação de novas áreas. Este crescimento do setor foi alimentado, de um lado, pela já mencionada ampliação da classe média que responsável pelo aumento dos fluxos internos, e, de outro lado, pela demanda estrangeira. A relação do litoral brasileiro com os fluxos turísticos internacionais é relativamente recente. Estes, de inicio, direcionam-se a poucas cidades, porém vão gradativamente abarcando maior numero de situações locacionais, até chegar à forma mais atual dos enclaves de alto turismo alocados dentro de áreas semi-desertas da zona costeira.

Notadamente a atividade turística ganha grande destaque quando se adota uma perspectiva de futuro. Em termos globais, é um dos setores produtivos que mais cresce na zona costeira atualmente, revelando uma velocidade de instalação exponencial. Fato que pode ser atestado na preocupação estatal brasileira de

fornecer suporte para o setor, com a elaboração de planos de construção de infra-estruturas e investimentos que qualifiquem o litoral brasileiro numa maior atração dos fluxos internacionais. No presente, já se observam significativas levas de europeus chegando no litoral do nordeste, e argentinos desembarcando nas praias meridionais, todos buscando o desfrute de equipamentos turísticos construídos nas ultimas décadas. Tal demanda, de alto potencial de crescimento, anima um ritmo veloz de construção de equipamentos para tal uso. Como dito, a importância do setor pode ser medida com a entrada do Estado na tentativa de ordenamento e alavancagem desse processo, através de um dos maiores planos estatais da atualidade, o PRODETUR/NE, sem dúvida o de maior impacto global sobre a zona litorânea do país, em implantação no momento.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E URBANAS NAS CIDADES DE PEQUENO PORTE

O Brasil é hoje uma sociedade com alto nível de urbanização com taxa de 75,59% em 1991 para 81,23% em 2000, segundo IBGE. Portanto, além de ser um país com altas taxas de crescimento demográfico, o Brasil é também um país em acelerada urbanização. Essa característica é responsável pela formação de uma rede urbana desigualmente distribuída no espaço nacional.

Em face de um quadro dessa natureza, a agenda do planejamento urbano deveria no mínimo acompanhar a velocidade do processo de urbanização. Entretanto, não é o que ocorre no país e, por isso, os planejadores em grande parte correm para tentar sanar os problemas dos assentamentos já estabelecidos. Desenvolvem assim, ações mais corretivas que diretivas no que toca a produção de espaços urbanos. Nesse sentido, pode-se concluir que um traço marcante da urbanização brasileira contemporânea é seu caráter espontâneo e anárquico. As cidades crescem de forma caótica exigindo ações posteriores de ordenamento no que tange à dotação de equipamentos básicos, como saneamento.

Os níveis extremamente variados de renda vão comandar a hierarquização das demandas, fazendo com que as classes menos favorecidas da população vivam no meio urbano à margem dos serviços públicos fundamentais. Os efeitos de degradação ambiental daí resultantes são imensos, levando a níveis baixíssimos em termos de qualidade de vida.

Enfim, a magnitude das carências urbanas no Brasil (saneamento, habitacionais, serviços públicos, disposição de lixo, etc), já é considerável e se avolumam na velocidade do ritmo observado de crescimento populacional urbanizado. E é em face desse quadro que poderes públicos devem reagir, gerando políticas eficazes de desenvolvimento urbano. Contudo, antes de se

entrar na avaliação do aparelhamento do Estado para a realização de tal tarefa, cabe destacar os traços gerais da urbanização nas áreas de interesse direto da presente pesquisa, fazendo um quadro do fato urbano na zona costeira do país.

4.1. O Planejamento Urbano

A ocupação do território brasileiro se deu da costa para o interior. O caráter colonial da formação do país determinava tal sentido de povoamento. Contudo, isso não equivale considerar que a zona litorânea conheceu uma densa ocupação deste período colonial, como parece induzir os fatos históricos. Ao contrario o povoamento do litoral foi essencialmente pontual, as áreas de adensamento estando restritas aos centros difusores internos: Recôncavo Baiano (sendo o centro Salvador), Nordeste Oriental (centro: Olinda/Recife) e em menor grau os litorais paulista (organizado por Santos/São Vicente) e o carioca (centro: Rio de Janeiro). Entre essas áreas de adensamento existiam vastas extensões de terras exploradas ou de densidade bastante rarefeita. Este é o quadro da ocupação da costa do Brasil até tempos bem recentes (MORAES, 2007).

O processo vertiginoso de expansão na zona litorânea pensada como conjunto inicia-se no final da década de sessenta e consolida-se nos anos setenta. Até este momento é possível encontrar áreas isoladas bastante próximas das grandes aglomerações litorâneas. São essas áreas os primeiros alvos da expansão urbana do período, notadamente através de zonas de construção de segundas residências, fenômeno vivenciado por todas as capitais e grandes cidades litorâneas do Brasil. Também a alocação de grandes projetos industriais associados a atividades portuárias explica o rápido dinamismo de ocupação da zona costeira. Enfim, a urbanização do litoral é um processo contemporâneo ainda em curso na atualidade (MORAES, 2007).

Todo o caráter caótico da produção do espaço urbano no Brasil, descrito no item anterior, também se manifesta na urbanização da zona litorânea, e agravado pela velocidade de processos nessa zona. Do ponto de vista ambiental, tal agravamento se acentua pelo alto nível de vulnerabilidade dos ecossistemas costeiros. Na conjunção entre a velocidade e o volume dos processos urbanizados e a fragilidade das áreas envolvidas define-se a premência planejadora na zona litorânea, seja o planejamento preventivo (atuando nas áreas de ainda baixa densidade de ocupação), seja o corretivo (para buscar soluções para problemas já existentes). Nos dois planos, a agenda das tarefas urgentes encontra-se bastante carregada.

No que tange ao ordenamento do uso futuro, duas classes de situações se destacam. A primeira diz respeito ao veloz avanço das fronteiras urbanas, das grandes aglomerações, sobre seus contornos imediatos. Em qualquer quadrante da costa brasileira encontram-se exemplos de expansão continua da malha urbana sobre os espaços praianos. A rapidez e a maneira devastadora no uso do solo parece ser a marca de maior parte desses processos, que tem como agentes principais a atividade de veraneio (com o mencionado avanço das segundas residências) e a progressiva periferação das camadas de baixa renda (com invasões e criação de favelas). A velocidade do movimento dessa fronteira supera o mencionado alto ritmo de crescimento das cidades brasileiras.

A segunda situação, mais rara e pontual, refere-se à criação de novos núcleos urbanos em áreas pouco povoadas. Esses geralmente associam-se a atividades específicas, salientando-se os usos industriais, turísticos e portuários, todos dependentes de razoável infra-estrutura urbana. Geralmente essas atividades se vinculam a existência de recursos naturais específicos, como a beleza cênica para o turismo, a existência de matérias primas ou outros insumos para a indústria e a posição para os portos. A raridade relativa de algum desses recursos acaba atuando como atrativos absolutos de certas localidades (a vocação portuária pode ser posta como um exemplo clássico). Isso acarreta

velocidades de implantação e níveis de impactos locais consideráveis, fazendo dessas situações áreas prioritárias para o planejamento.

Em termos da ação corretiva o horizonte de situações e problemas é ainda mais vasto. Em qualquer escala de hierarquia urbana das áreas de maior adensamento da costa, o rol de problemas defrontados é extremamente amplo. Estes vão desde problemas variados (traçados inadequados, falta de áreas de estacionamento, congestionamento, etc) até graves questões de saúde pública (abastecimento de água, tratamento de esgoto, epidemias, etc). Nas grandes cidades e nas regiões metropolitanas costeiras esses problemas se agravam pelo efeito da escala envolvida. Nelas dificilmente a ação ambiental pode vir desacompanhada do horizonte maior do planejamento urbano. Se no planejamento preventivo o vetor ambiental pode vir ao centro das decisões locais, no corretivo ele é dependente de ações e decisões que lhe sobre determinam, ou seja, atitudes capazes de sanar os problemas já apresentados devido a ausência do planejamento.

Do exposto pode-se justificar plenamente a prioridade do planejamento do uso do solo urbano na zona litorânea do Brasil. Cabe agora, avaliar os instrumentos de que dispõe a União para realizar tal tarefa.

4.2. Estrutura Federal de Planejamento Urbano e Ambiental

A Constituição Federal Brasileira (C.F.) de 1988 estabelece em seu Art. 225 que todos têm o direito ao meio ambiente, sendo este um bem de uso comum e essencial para garantir a qualidade de vida, assim, é dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Estabelece, ainda, no seu Art. 182, que o controle do uso do solo é de

responsabilidade dos municípios, cabendo a eles todo o processo de elaboração, detalhamento e aplicação da legislação específica, através das Leis de zoneamento e uso do solo que ordenam a ocupação adequada do território. Em 2001 o Estatuto das Cidades vem estabelecer que estas devem estar especificadas no Plano Diretor Municipal, obrigando que todas as cidades que possuem mais de 20 mil habitantes, pertencentes a Regiões Metropolitanas e que tenham categorias de Estâncias Climáticas, Turísticas e de Preservação Ambiental, devam possuir o Plano Diretor Municipal, aprovado até 2005. Sendo assim, confere-se que o país apresenta instrumentos legais para que os gestores possam planejar o espaço urbano e assegurar o desenvolvimento sustentável dos municípios, entretanto, não é o que ocorre atualmente na maioria das cidades brasileiras destas categorias elencadas.

O Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771, de 15-09-1965) é foco de um grande debate face a imposição do conteúdo normativo que tange questões relacionadas à Reserva Legal, às Florestas e às Áreas de Preservação Permanente. A discussão estabelece dois aspectos distintos, de um lado os desenvolvimentistas, e de outro os ambientalistas. Os primeiros querem a aprovação do Novo Código Florestal, que se encontra na Câmara dos Deputados. Trata-se de uma proposta para a flexibilização desta lei que vem sendo descumprida pela grande maioria dos municípios brasileiros. Em contrapartida, os ambientalistas primam para que se mantenha inalterada esta lei da década de 60 e seja aplicada a fim de conservar os ecossistemas brasileiros, tendo em vista que a aprovação das alterações sugere, segundo eles, um retrocesso ambiental.

Notam-se, nesse debate, dois pontos de vista que se afastam de um ponto de equilíbrio, que seria agregar os pontos positivos e aplicáveis dentro das diversidades que as cidades brasileiras apresentam, assim, teríamos uma legislação eficaz, capaz de representar um importante instrumento de planejamento no processo de gestão do município.

Analisar este cenário aplicado às peculiaridades das cidades litorâneas de pequeno porte é um exercício muito interessante para o desenvolvimento dessa pesquisa. Essas cidades vêm crescendo de forma acelerada devido a sua vocação turística. O turismo, a partir de meados do século XX, passa a ser uma atividade realizada por todos e não apenas por poucos privilegiados de classe social alta conforme nos séculos anteriores, tornando-se cada vez mais popular e importante na organização do espaço, sendo assim, está sempre relacionado com o processo de urbanização.

As cidades litorâneas de pequeno porte possuem características físicas e territoriais que favorecem a exploração da atividade turística por suas formas exuberantes e recursos naturais abundantes, mas principalmente por se palco para a prática de lazer do homem, que se afasta do seu cotidiano fugindo do estresse e buscando o bem estar. Cada cidade litorânea apresenta, dentro das suas especificidades, diferenciadas riquezas que atraem o turista, seja pelas belas praias, pela diversidade das cachoeiras, pela presença de parques ou pela cultura caiçara. Ocorre que na maioria dessas cidades a forma de exploração turística vem ocorrendo de maneira desordenada e desprovida de planejamento, cabendo à gestão municipal solucionar problemas como degradação ambiental, infraestrutura insuficiente em alta temporada e feriados prolongados, conflitos sociais, desemprego fora desses períodos do ano, etc.

Esse processo de desenvolvimento do turismo reflete alguns aspectos preocupantes do ponto de vista social, cultural, ambiental e urbano sobre a cidade. A exploração e conseqüentemente a valorização das terras litorâneas, principalmente aquelas à beira-mar, de posse da população caiçara, acarreta na transferência dessas pessoas para as áreas periféricas das cidades, sejam as encostas, morros, áreas de risco ou áreas de preservação ambiental, fazendo com que as áreas mais privilegiadas à beira mar se tornem de uso turístico. Da mesma forma ocorre com o fluxo de migrantes que vem de regiões norte e nordeste do país em busca de emprego na construção civil e se estabelecem nessas mesmas áreas periféricas. Criam-se conflitos sociais e culturais diversos por falta de

condições dignas de habitação, problemas como insalubridade nas residências, ausência de saneamento básico, poluição de rios e cachoeiras. Além disso, devido ao grande fluxo de turistas que as cidades recebem em períodos de alta temporada, a atividade turística também acarreta drástica oscilação da população nas diferentes épocas do ano, deixando a estrutura administrativa municipal que se mostra ineficaz para administrar e planejar seu espaço de maneira sustentável, de modo a atender as demandas do município no que tange à educação, saúde, habitação, emprego, meio ambiente, entre outros, durante o ano inteiro, limitando-se apenas a sanar as situações emergenciais do município.

Entretanto, sendo o turismo a principal atividade econômica dessas cidades, para o poder público, é importante que o turismo seja desenvolvido mesmo que a gestão municipal não esteja totalmente estruturada para esta tarefa. Estes municípios preferem administrar de forma emergencial os danos e os riscos causados pela ausência de planejamento.

Atualmente, a maior dificuldade dessas cidades reside em estabelecer um ponto de equilíbrio para o desenvolvimento e a preservação ambiental. Busca-se um desenvolvimento sustentável a fim de garantir a qualidade de vida para as populações fixa e flutuante, visando assegurar o futuro dessas cidades e das gerações que nelas habitam. Obter qualidade de vida significa sobreviver durante o ano inteiro através da exploração de seus recursos e bens naturais de forma sustentável, promovendo o desenvolvimento da cidade e ao mesmo tempo mantendo suas riquezas e população saudáveis. Almeja-se que cada município dentro de suas especificidades seja capaz de utilizar os diversos instrumentos de gestão, legais e técnicos, a fim de estabelecer uma metodologia eficaz de planejamento, respeitando as características de cidades litorâneas de pequeno porte.

Sendo assim, a discussão que se pretende levantar na presente pesquisa torna-se imediata e urgente, ao passo que esse processo de crescimento desenfreado das cidades litorâneas de pequeno porte já vem ocorrendo há algum

tempo, e as relações de desenvolvimento, homem e natureza, passam a ser cada vez mais conflituosas, principalmente quando nos distanciamos do ponto de equilíbrio, conforme demonstra o debate em pauta a respeito da legislação vigente.

5. AS CIDADES LITORÂNEAS DE PEQUENO PORTE DO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO

Todas as cidades brasileiras apresentam, com diferenças de grau e intensidade, problemáticas parecidas. Assim, todos os problemas evidenciados como a degradação ambiental, saneamento básico, saúde, desemprego, exclusão social, ocorrem independente do porte da cidade.

De acordo com SANTOS, (1994a):

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. São elementos de diferenciação, mas em todas elas problemas como o do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde, são genéricos e revela enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. (SANTOS, 1994a, p.95).

Referindo-se estritamente às cidades de pequeno porte, pensamos em relações sociais mais próximas, inclusive dos agentes políticos e da sociedade local, pois o tamanho territorial das pequenas cidades, hipoteticamente, permitiria não só uma proximidade entre as pessoas que convivem no mesmo espaço público, mas no planejamento participativo da sociedade para o desenvolvimento do local. Contudo, as relações sociais e a fragilidade da unidade urbana, alteradas pela atividade principal econômica, não ocorrem apenas nas médias e grandes cidades, mas na sociedade como um todo. Segundo BRAGA e CARVALHO, 2004, nas cidades atuais, independente de seu porte territorial, perde-se a idéia de cidade como a casa estendida do homem, onde o homem enriquece nas relações sociais.

Os problemas evidenciados vêm se apresentando nas cidades de forma cada vez mais acirrada no processo de configuração do espaço urbano, e, no caso das pequenas cidades, pode ser ainda mais cruel. Por esse motivo, tratamos de evidenciar a atividade econômica de cidades pequenas neste estudo de caso, as do litoral Norte do Estado de São Paulo, tal seja o turismo, admitindo ser a gênese do processo problemático de formação do espaço e construção da sociedade atual, atrelada aos processos políticos e sociais, responsáveis por promover a exclusão de uma parcela da população para incluir novamente, mesmo que de forma precária. São processos que se sucedem e se configuram a partir da exclusão do mercado legal de terras, na expulsão do campo, na ausência de infraestrutura e serviços, na falta de empregos, na ausência de representatividade política por parte da população e ausência de movimentos sociais urbanos organizados, fazendo com que tais cidades, fiquem a mercê dos interesses, principalmente dos proprietários de terras, loteadores e incorporadores imobiliários, enfim dos agentes da iniciativa privada na produção do espaço urbano, (JUNIOR, 2009).

As cidades litorâneas de pequeno porte do Litoral Norte de São Paulo, o foco desta pesquisa, possuem grande atratividade turística, não só pelas características físicas e geográficas, mas também pela cultura local, mais um motivo para tamanha exploração. As comunidades “tradicionais” são fruto da miscigenação entre os indígenas, colonizadores portugueses e negros. Essas comunidades têm um modo de vida particular que associa a pesca, a pequena agricultura, o artesanato e o extrativismo vegetal, tendo desenvolvido tecnologias patrimoniais, um conhecimento aprofundado sobre os ambientes em que vivem, danças e músicas, além de um vocabulário com inúmeras palavras de uso exclusivamente local. A cultura das comunidades “tradicionais” revela a grande diversidade cultural do litoral brasileiro e merece ser melhor conhecida e preservada.

Historicamente, essas culturas estão sendo ameaçadas, assim como o patrimônio ambiental dessas cidades, que ainda possuem sua população caíçara

e riquezas naturais. O advento do turismo causou transformações na vida dessas pessoas e na configuração do espaço territorial dessas cidades.

No entanto, vale ressaltar que todas as transformações que vem ocorrendo no processo de formação do espaço não são resultado de um único agente, são, sobretudo, resultado de um conjunto de ações que envolvem interesses diversos, sejam eles por parte da população, turistas ou governo. O que se chama desordem é apenas a ordem do possível, já que nada é desordenado como coloca Santos (1988) e a chamada desordem urbana não existe de fato (CASTELLS, 1983). A necessidade de uso; a disputa pelo uso; a especulação imobiliária; a terra como reserva de valor; a divisão social, territorial e técnica do trabalho; inúmeros conflitos; entre tantos outros fatores, ordenam a urbanização e a cidade. (JUNIOR, 2009).

Vale salientar a representatividade que o turismo possui na economia brasileira, conforme apresentado anteriormente, e, com isso, o interesse que possui o governo em desenvolvê-lo cada vez mais. Para isso, muitos programas foram criados subsidiando a exploração desta atividade. Aos municípios, mesmo aqueles que não possuem sua economia estagnada, há grande interesse no crescimento e lucratividade e, para tanto, buscam estes programas como fonte de desenvolvimento. Neste contexto, o lugar, tal seja as cidades litorâneas de pequeno porte, torna-se meio e produto das relações de força e poder produzido para e pelo turismo.

1. CARACTERIZAÇÃO GERAL

Ilhabela não é exceção a um fenômeno cada vez mais comum, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo: o turismo litorâneo como propulsor e transformador do crescimento urbano.

A história recente de Ilhabela e sua condição atual podem ser compreendidas através das relações entre o homem e a natureza. Devido às suas características geográficas ocorre um desligamento em relação aos principais centros urbanos, a expressão de parte dessa dificuldade são as comunidades “tradicionais” isoladas, ou ainda, na maneira como a cidade cresceu e cresce até hoje ora mesclando-se com a topografia acidentada e os recursos naturais abundantes, ora modificando e colocando em risco esses recursos, fazendo com que Ilhabela seja um território de contrastes e ambigüidades.

Essas ambigüidades Ilhabelenses têm sua origem retomando o período colonial brasileiro. Ilhabela contou com produções de café e cana-de-açúcar e uma população, embora sempre pequena historicamente dividida entre a necessidade de estabelecer relações com o continente e as imposições de qualidade do local (SIMÕES, 2006). A partir da década de 1960 o acesso à região foi facilitado e o turismo surgiu, tornando-se a atividade econômica mais importante do litoral norte paulista. O turismo trouxe migrantes e com eles o crescimento urbano intenso. Alterações físicas e sociais significantes ocorreram na cidade, bem como a ampliação e a diversificação das atividades econômicas,

que a partir daí não se limitavam somente ao turismo, embora estivessem sempre ligadas a ele.

Atualmente, podemos observar em Ilhabela os reflexos desse processo (turismo, segundas residências, construção civil, migração). Essa dinâmica urbana e social pode ser entendida através de alguns vetores de crescimento. Como gênese do processo aparece o turismo que gera prosperidade econômica, estimula o mercado imobiliário e atrai migrantes, visto que a população local é insuficiente para entender as novas demandas. Outro alavancador do processo é o mercado imobiliário que absorve parte da mão-de-obra proveniente da migração utilizando-a na construção civil. Outra parte é utilizada em serviços diretamente relacionados ao turismo (bares e restaurantes, hotelaria e manutenção de casas de veraneio). Como terceiro vetor o aumento da população, acentuado com a migração, leva ao crescimento desordenado da cidade e sobrecarrega a infraestrutura urbana, o que gera problemas de diversos tipos, como poluição ambiental, criminalidade, com grandes danos ao patrimônio natural e social do município. Um quarto vetor são os problemas decorrentes do aumento da população e do crescimento desordenado que interferem no turismo, já que hoje as condições que lhe deram origem não são as mesmas da época em que esta atividade se tornou economicamente significativa para o município. Conseqüentemente, a escassez de áreas para a construção civil intensifica a especulação imobiliária, a pressão sobre as áreas de preservação e a ocupação desordenada, o que exige mais atenção e recursos do poder público.

Notadamente, trata-se de um círculo vicioso, sendo sustentado, principalmente, pelos recursos naturais de Ilhabela. A tendência já observada em muitos bairros é o esgotamento desses recursos, a degradação dos espaços e os fenômenos de segregação urbana e periferização (SILVA, 2007), como observados em outras várias cidades.

1.1. Aspectos Físicos e Urbanos

Ilhabela constitui o maior arquipélago do litoral brasileiro, com 346 quilômetros quadrados. Situa-se no Litoral Norte do Estado de São Paulo, o qual compreende uma faixa litorânea de 161 km, que se estende do canal de Bertioga até Ubatuba na divisa com o Rio de Janeiro. As ilhas que compõem o arquipélago são: a de São Sebastião, Búzios e Vitória, que são as três maiores; seguidas dos ilhotes da Serraria, da Sumítica, das Cabras, dos Castelhanos, da Lagos, das Galhetas, da Figueira e da Prainha. Possui 134 quilômetros de costa com 42 praias, divididos em 120 quilômetros de costões de pedras e 14 quilômetros de praias. A maior parte da população vive na Ilha de São Sebastião, onde se situa a mancha urbana de Ilhabela². Está localizada defronte ao município de São Sebastião e possui como limites o canal de São Sebastião e o Oceano Atlântico. Suas coordenadas são: latitude 23º 46' 28" Sul; longitude 45º 21' 20" Oeste. Ilhabela encontra-se a 190 km de São Paulo e a 435 km do Rio de Janeiro.

² O uso do nome "Ilhabela" será sempre referente especificamente a Ilha de São Sebastião e a mancha urbana nela situada. Às outras ilhas e ilhotes do arquipélago receberão seus devidos nomes. E referente ao conjunto de ilhas e a todo município de Ilhabela será usado o termo "arquipélago".



Figura 1 – mapa de localização de Ilhabela.



Figura 2- As três principais ilhas que compõem o arquipélago de Ilhabela.

A Ilha de São Sebastião possui topografia acidentada, é formada pelo maciço de São Sebastião, pelo maciço de Serraria e pela Ponta do Boi. Os pontos mais elevados da Ilha são o Pico de São Sebastião (1379m), o Pico do Papagaio (1307m) e o Morro da Serraria (1285m). Destaca-se também o Pico do Baepi (1048m), que, apesar de não ser o mais alto de Ilhabela, é um dos mais visíveis e de aspecto marcante na paisagem do município. Entre as características de Ilhabela, a topografia acidentada é uma das mais importantes na preservação de seus recursos³.

Em Ilhabela, assim como em quase todo Litoral Norte do Estado de São Paulo, as escarpas da serra aproximam-se da costa, deixando pequenas planícies para a ocupação humana. Por isso, Ilhabela possui diversas pequenas baías ao redor das quais os primeiros habitantes se instalaram e desenvolveram a pesca e outras atividades tradicionais. Nessas baías estão presentes alguns dos principais bairros de Ilhabela.

³ As dificuldades de construir em sítios de topografia acidentada não impediram, no entanto, a ocupação desordenada de algumas áreas de Ilhabela. Exemplo disso é o Morro dos Mineiros, situado entre os bairros do Itaguassu e Itaquanduba, cujo nome tem origem na grande presença de migrantes do norte de Minas Gerais, que aí se instalaram a partir do início da década de 1980.

A mancha urbana total do município de Ilhabela situa-se na face da Ilha de São Sebastião voltada para o continente. Conforme dados do IBGE (2005) possui 47 bairros. Possui uma divisão distrital composta por três distritos (Cambaquara, Paranabi e Ilhabela) apenas para efeito burocrático, é pouco utilizada, na prática a cidade é dividida em três porções:

1. Centro: porção compreendida entre o bairro da barra velha (balsa) e a vila (centro histórico e turístico)/ Saco do Indaiá. É a porção mais populosa e mais densamente ocupada, tendo como principais bairros: Saco do Indaiá, Vila (Centro), Saco da Capela, Itaguassu, Itaquanduba, Perequê (centro econômico, administrativo e comercial), Cocaia, Água branca, Reino e Barra Velha (Figura 3).

1. Sul: porção que se estende entre a Barra Velha (balsa) e Borrifos.

2. Norte: porção entre o Saco do Indaiá e Pacuiba.

As porções Sul e Norte, concentram as principais praias e, conseqüentemente, atraem mais turistas e são as mais valorizadas pelo mercado imobiliário. Devido a topografia mais acidentada nessas duas porções os bairros têm dimensões reduzidas em comparação com os bairros da porção central, e tiveram origem a partir de antigos ranchos e vilarejos de comunidades “tradicionais”.

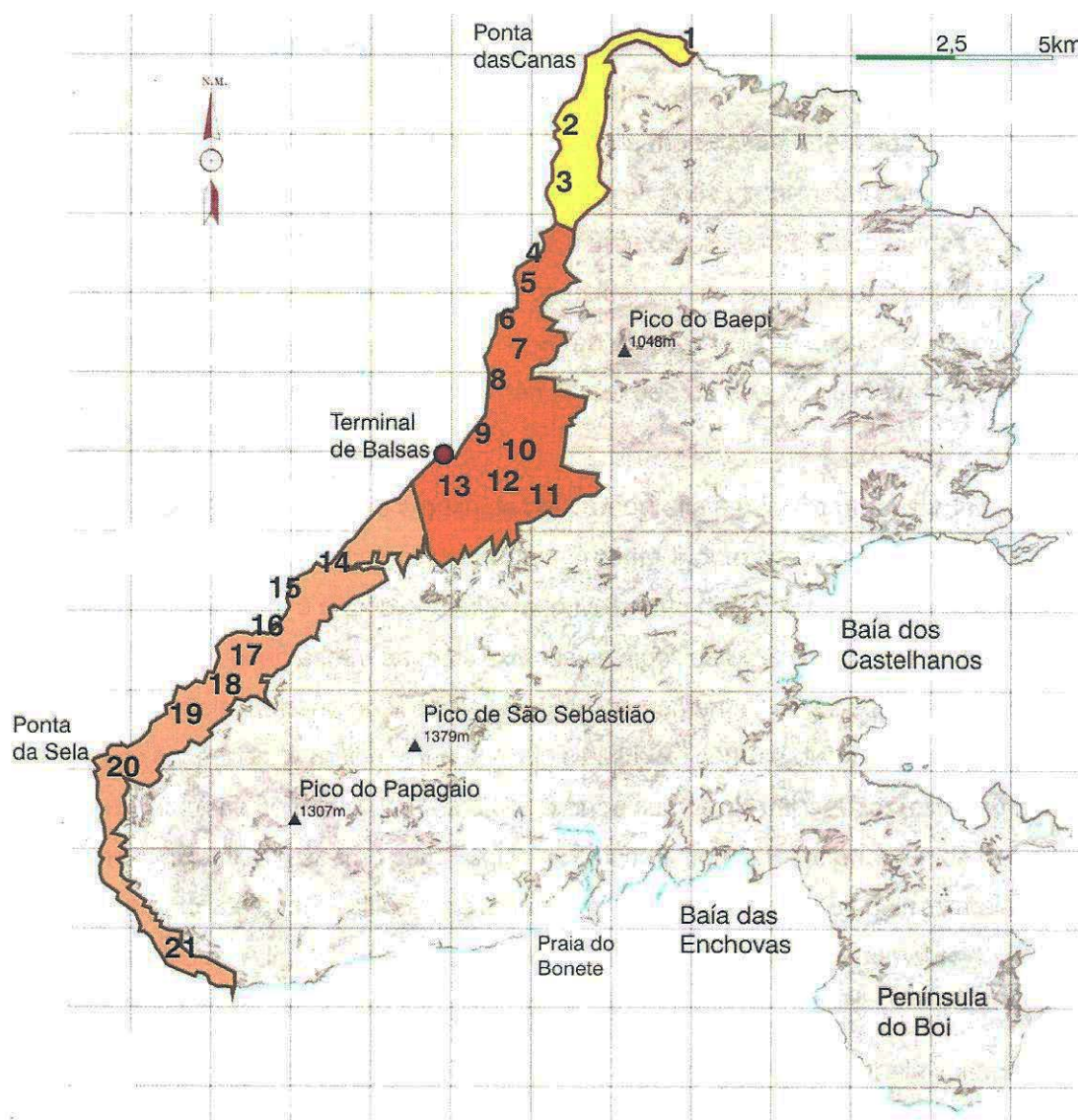


Figura 3 – Zonas e bairros de Ilhabela. Norte: 1. Pacuiba, 2. Armação, 3. Siriuba. Centro: 4. Saco do Indaiá, 5. Vila, 6. Saco da Capela, 7. Engenho D'Água, 8. Itaguassu, 9. Perequê, 10. Cocaia, 11. Reino, 12. Água Branca, 13 Barra Velha. Sul: 14. Portinho, 15. Feiticeira, 16. Praia Grande, 17. Bexiga, 18. Curral, 19. São Pedro, 20. Ponta da Sela, 21. Borrifos.

Em Ilhabela há forte predominância de Mata Atlântica e o conjunto de ecossistemas abrange mangues, restingas, praias e florestas ombrófila. Possui reservas significativas de água doce, com diversas nascentes, córregos e riachos. Apesar disso, verifica-se com o passar do tempo, a insuficiência dessas reservas

frente ao crescimento da cidade e ao afluxo de turistas em épocas específicas do ano. Outra característica física predominante são os costões rochosos, embora haja grande número de praias grande parte do perímetro de Ilhabela é inacessível e inadequada para as atividades de lazer e turismo.



Figura 4 – Cachoeira do Gato, 2008.

A altitude média de Ilhabela é superior a média nacional e percebem-se variações climáticas em função da topografia acidentada. O clima é úmido, com médias pluviométricas elevadas, em torno de 2000 milímetros anuais. O regime de chuvas constitui um problema importante para a cidade, na medida em que a água das chuvas pode levar dejetos e esgoto para o mar, tornando as praias impróprias para o banho. É comum por isso uma acentuada queda nas condições de balneabilidade durante e logo após períodos de chuva. A coincidência entre pluviosidade elevada e maior afluxo de turistas torna os meses de verão

particularmente ruins nesse sentido. O problema se acentua em razão de não haver rede coletora de esgoto na maior parte do município.



Figura 5 – Praia do Bonete, 2008.

A paisagem de Ilhabela é definida pela topografia e pelo Parque Estadual, havendo poucas planícies. Embora todo o arquipélago possua topografia acidentada, a região central é razoavelmente dotada de planícies costeiras. O sistema viário do município, bem como a distribuição de malhas e zonas, estrutura-se ao longo de toda a costa entre a praia do Jabaquara (extremo norte) e o bairro de Borrifos (extremo sul). Esta linha coincide com a principal avenida de Ilhabela, a partir da qual ramificam-se ruas e demais ligações para os bairros mais afastados da orla. A ligação entre Jabaquara e Borrifos tem aproximadamente 43Km de extensão, desse total 35Km são pavimentados.

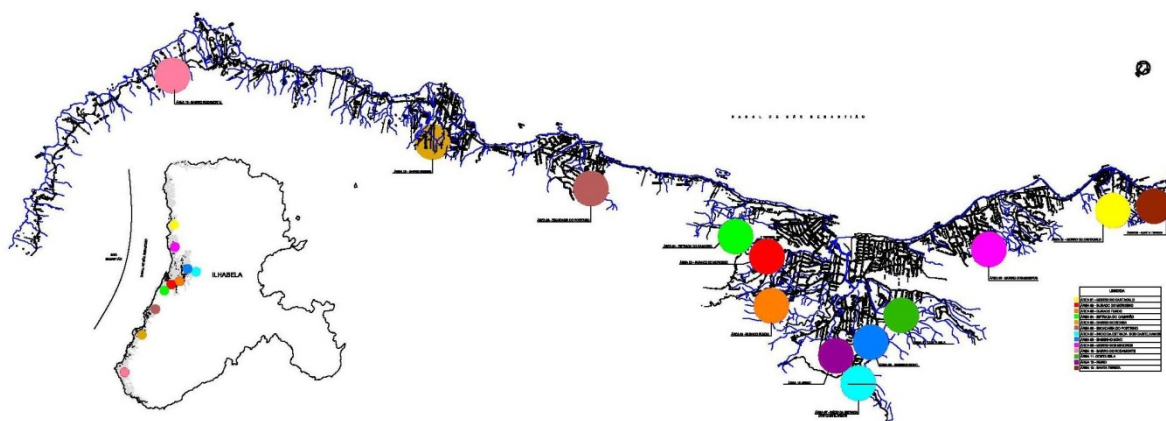


Figura 6 – Malha Urbana e Localização das Favelas.

Há apenas uma ligação entre a região central e a região de Ilhabela voltada para o Oceano Atlântico, trata-se da Estrada de Castelhanos, que acessa a Baía de Castelhanos. Por se tratar de via inteiramente situada dentro da área de preservação permanente, ao redor dela não se desenvolveu nenhum tipo de ocupação urbana e o acesso a ela é controlado pela direção do Parque Estadual de Ilhabela.



Figura 7 – Estrada de Castelhanos, 2008.

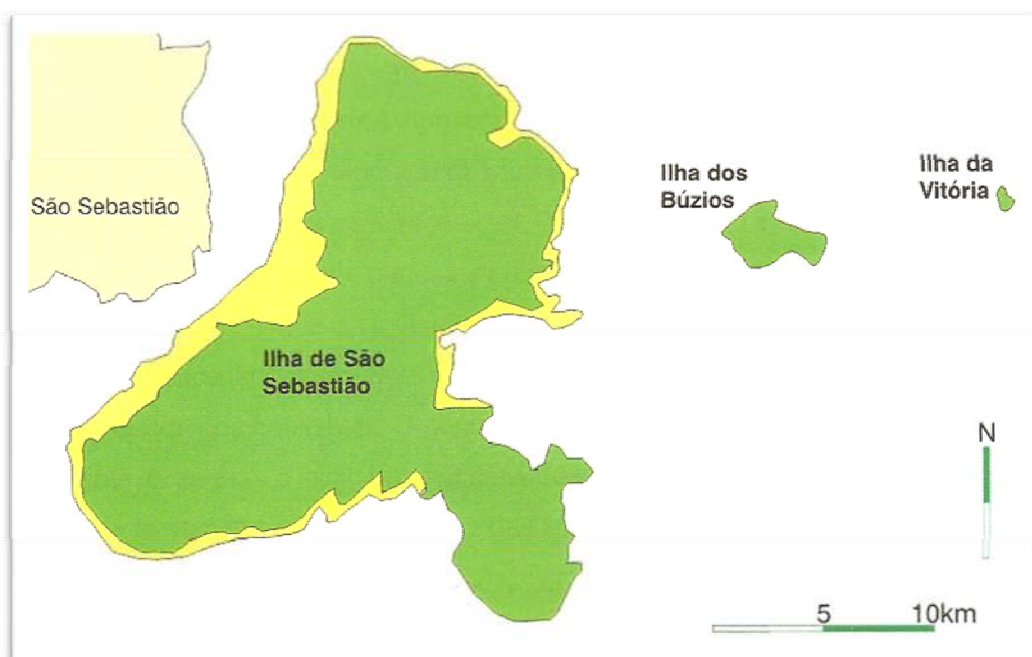


Figura 8 – Parque Estadual de Ilhabela – área demarcada em verde.

O Parque Estadual de Ilhabela (Figura 8) é um elemento de fundamental importância no controle do crescimento urbano. O decreto (Decreto Estadual nº 9414/1977) que criou o parque estabelece o limite da cota planialtimétrica de 200m entre a Ponta das Canas (norte) e a Ponta da Sela (sul); acima deste limite é impedida a ocupação urbana. Os limites da orla e do Parque Estadual de Ilhabela fazem com que a cidade se estenda por uma faixa extensa e estreita. Nos bairros da porção central de Ilhabela o uso comercial predomina sobre o uso residencial, sobretudo nas áreas próximas da avenida principal do município; nas demais áreas, mais afastadas da avenida principal, o uso residencial predomina sobre o comercial. Na Vila predomina o uso comercial especialmente voltado para atender os turistas.

Fora da porção central do município todos os bairros são residenciais, com forte presença de residências de veraneio (segunda residência). Estes bairros têm como principal condicionante a morfologia do território, caracterizada pela sucessão de praias e encostas que muitas vezes chegam ao mar.

Embora a ocupação do arquipélago seja fortemente limitada por suas características físicas e pela presença do Parque Estadual, a densidade média do município é baixa. A proibição de construções verticais ajudou a impedir o adensamento populacional e o agravamento dos problemas decorrentes do crescimento urbano, amenizando o impacto da cidade sobre o meio ambiente. Apesar disso, nos últimos 20 anos Ilhabela cresceu intensamente por causa do fenômeno de migração – consequência direta do crescimento do turismo e da construção civil. Este crescimento intenso gerou problemas de ocupação desordenada, em particular na região central de Ilhabela, com ocorrências isoladas nas demais regiões do município. A ocupação desordenada e os problemas gerados por esse fenômeno (desmatamento e poluição) têm tido um impacto crescente na vida dos habitantes. O declínio das condições de balneabilidade de praias e cachoeiras foi apenas o início de uma série de problemas que se estende até o abastecimento de água e o desempenho das atividades turísticas.



Figura 9 – Vista aérea do canal de São Sebastião.



Figura 10 – Travessia marítima por ferry-boats.

Há apenas uma via primária em Ilhabela e apenas um ponto de acesso rodoviário, através da travessia marítima feita por *ferry-boats*. Esta via concentra praticamente todos os serviços importantes do município (inclusive todo o

transporte público que serve a população), tem largura limitada e não é possível de ser ampliada. Se de um lado isso facilita a localização (o que sempre beneficia o turismo), de outro lado prejudica o funcionamento da cidade, sobretudo em épocas de maior afluxo de turistas. Alternativas têm sido buscadas recentemente, como instrumentos legais para limitar e taxar o acesso de veículos, mais o problema permanece⁴.

Pela sua forte vocação turística, Ilhabela atrai um grande número de visitantes, muitos dos quais acabam construindo ou adquirindo residências de veraneio, geralmente utilizadas nos períodos das férias e em feriados, nesse período, sua população de aproximadamente 26.011 habitantes (IBGE/2009) pode chegar a 120.000 habitantes.

A infra-estrutura que o município possui, em alguns aspectos, apresenta-se suficiente na maior parte do ano, mas no período em que recebe um grande número de visitantes esse quadro se intensifica, pois o município não consegue atender a essa demanda. O excesso de tráfego, equipamentos e atendimento de saúde são insuficientes, a falta d'água e praias com condições impróprias para o uso são alguns dos muitos impactos resultantes desses períodos mais movimentados.

⁴ É o caso da lei municipal nº 532/2008, que dispõem sobre a entrada de veículos em Ilhabela, e da lei municipal nº 559/2007, que institui a Zona Azul no centro de Ilhabela. Acidentes de trânsito e congestionamentos são cada vez mais comuns – estes, durante os períodos de maior afluxo de turistas. Há ainda um antigo projeto de uso de transporte hidroviário público de passageiros entre as praias do município e entre os demais municípios da região, o que poderia aliviar a carga sobre as vias terrestres, e a ciclovia, que embora não terminada, representa uma importante alternativa para o transporte urbano. Nestes dois casos é evidente o desinteresse do poder público em levar os projetos a diante.

1.2. Aspectos históricos

A colonização portuguesa teve início na primeira década do século XVII em Ilhabela, onde se fundaram engenhos de açúcar e cachaça, assim como culturas de fumo, anil, arroz e mandioca. No canal de São Sebastião ocorria a comercialização, a base de trocas, entre a produção local e produtos como tecidos, carne seca e vinho.

No século XIX a economia era agrária, baseada no trabalho escravo. Nesse século, a Ilha chegou a ter mais de 10.000 habitantes e da diversidade cultural e étnica surgira uma população característica denominada caiçara. (CALVENTE, 1999).

A monocultura da cana-de-açúcar foi substituída ainda no século XIX pela do café. Nesse período, mesmo com a proibição do tráfico de escravos, estes continuavam chegando à Ilha através de pequenos portos clandestinos como o Sombrio. As atividades de subsistência, como a pesca, agricultura e caça, garantiam a sobrevivência da produção local. A cultura do café entra em decadência e é promulgada a abolição da escravatura, assim ocorre um êxodo na Ilha de São Sebastião e a população cai para quase 7.000 pessoas. Retornam os engenhos de cachaça, a única atividade local da época que não era de subsistência (CALVENTE, 1999).

Os portos de São Sebastião e Ubatuba, sem a produção cafeeira, são abandonados pelas embarcações regulares, que passam a dirigir-se até Santos. Utilizando as ricas matas existentes inicia-se na Ilha a construção das canoas de voga, que lembram embarcações indígenas, feitas em um único tronco e que passam a ser comercializadas em outros locais (CALVENTE, 1999).

Por volta da segunda década deste século ocorre a instalação de imigrantes japoneses na Ilha, trazendo inovações no sistema da pesca, como as redes de cerco e os barcos a motor. A pesca costeira com finalidade comercial atrai também os homens nativos, e vários povoados de pescadores caiçaras surgem nas pequenas planícies litorâneas (CALVENTE, 1999).

A partir do século XX, na sexta década, a abertura da Rodovia Tamoios que liga a Ilha à capital paulista e a instalação dos serviços de travessia de balsa (DERSA) trouxe os primeiros turistas que chegavam às férias e feriados prolongados desencadeando um processo de urbanização da região, com o aparecimento das residências de veraneio, posteriormente na década de 70 ocorre a abertura da Rodovia Rio-Santos, que vem intensificar ainda mais este processo. Nesse período também ocorreu a implantação do Terminal Petrolífero de São Sebastião (PETROBRAS), essas atividades portuárias e turísticas estão na origem da expansão imobiliária do litoral norte (Figura 11).

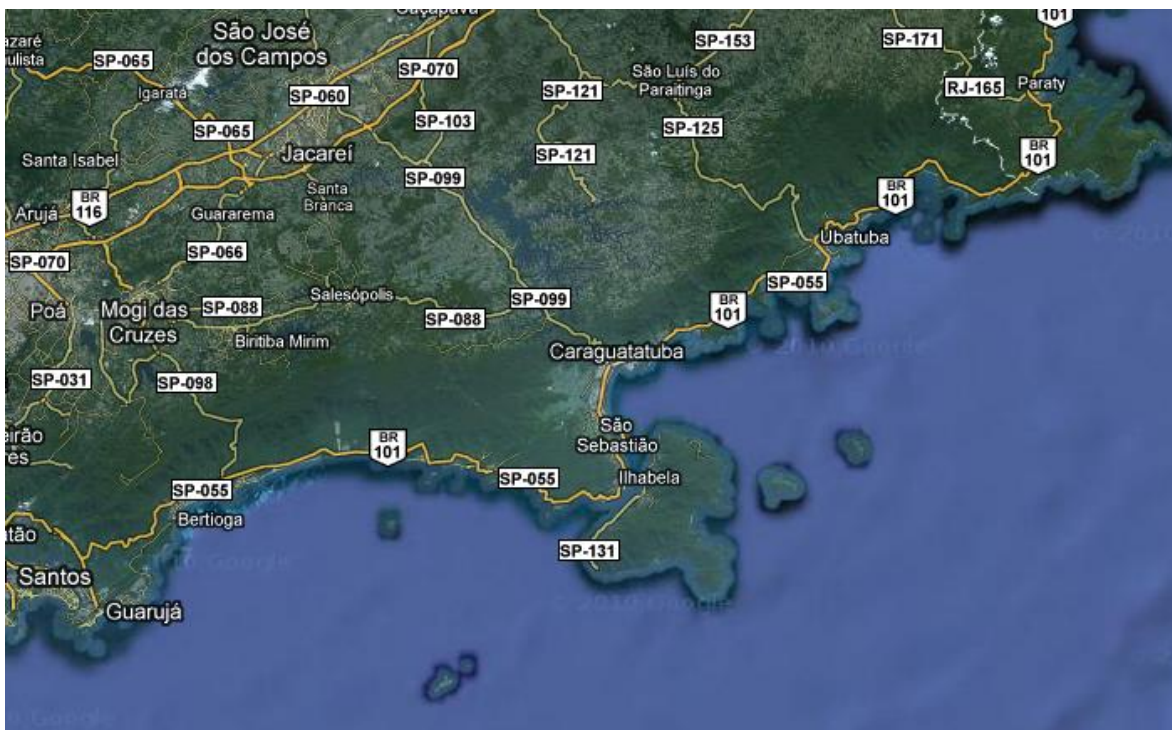


Figura 11- Rodovias Rio Santos (BR101) e Tamoios (SP-099)

1.3. A Arquitetura e a Cidade

Até meados da década de 1950, quando o turismo não havia se consolidado no município e parte da economia era baseada em atividades agrícolas e pesqueiras, conforme visto anteriormente, a ocupação do arquipélago ocorria de forma espontânea, decorrentes das técnicas tradicionais e de uma estrutura social bastante simples e familiar. Cada família “tradicional” caíçara ocupava uma enseada, onde construía sua casa e seu rancho de pesca. Os deslocamentos eram poucos freqüentes e aconteciam quase sempre pelo mar, já que o canal de São Sebastião sempre possui águas relativamente tranquilas para a navegação e nessa época praticamente não havia malha viária no município. Havia uma relação direta entre as formas de ocupação do território e o modo de vida, bem como entre estes e as próprias construções.

Depois que foi estabelecida a ligação definitiva entre o arquipélago e o continente, e a construção da malha viária, passa a existir também a possibilidade de novas formas de ocupação do território e novas técnicas de construção além daquelas tradicionalmente associadas aos caiçaras. A presença cada vez maior de migrantes veranistas influenciou não apenas a forma de ocupação da cidade, como também a forma e as técnicas utilizadas nas construções. Além da importação de materiais de construção, houve também a incorporação de técnicas e mão-de-obra, que inevitavelmente implicou uma arquitetura completamente diferente daquela praticada por caiçaras.

Além disso, hoje são freqüentes construções que tentam se inspirar na arquitetura tradicional, na forma de ocupar o território, na relação com a paisagem e no aspecto final da construção, mesmo que com processos construtivos completamente diferentes dos de antigamente. A legislação municipal estabelece parâmetros para as construções; contudo, referente ao uso do solo e não com questões paisagísticas de Ilhabela. Por exemplo, boa parte da avenida principal da cidade é ladeada por muros que impedem a apreciação da orla. Há obras que visivelmente desrespeitam as leis do município, casas em faixa de marinha⁵ e obras com três pavimentos (sendo que o limite é de dois pavimentos).

⁵ O artigo 20 da lei municipal 98/80, que trata da ocupação e uso do solo, estabelece o seguinte: I – “Faixa de marinha”, compreendida por uma extensão com 33m (trinta e três metros) de largura ao longo da beira-mar, consoante definido no artigo 2º do Decreto-Lei Federal nº 9.760, de 05 de setembro de 1946; II – “Orla marítima”, compreendida pela extensão entre a faixa-de-marinha e a cota 100 ou curva altimétrica de cem metros, observado, quando ao trecho entre a Ponte e o Costão e a Ponta Grande, o que dispõe o artigo 2º, inciso I do Decreto Estadual nº 9.414 de 20 de janeiro de 1977; III – “Meia-encosta”, compreendida pela extensão entre o limite máximo da “orla marítima” e a cota 200 ou curva altimétrica de duzentos metros, na face ou vertente do lado do Canal; IV – “Proteção Ambiental”, compreendida pelas áreas a que se refere o artigo 13 da presente lei.

Embora o município seja pequeno, a fiscalização é escassa e insuficiente⁶. Além disso, nota-se também que é possível, dentro dos limites da lei, prejudicar a paisagem natural do município (Figura 12). Exemplo desse prejuízo são as casas construídas em encostas com vista para o mar; com o objetivo de aproveitar ao máximo a cota mais alta do terreno, apela-se para plataformas, construções em pilotis, muros de arrimo e movimentos de terra que inevitavelmente levam a alterações importantes da paisagem original (Figura 13). A ausência de mão de obra local qualificada para construção civil ocasionou a migração de pessoas das regiões norte e nordeste do país, que a princípio vinham para permanecer apenas até a conclusão da obra, e, portanto permaneciam em moradias “temporárias”, em locais irregulares e até mesmo em áreas de risco, para que não onerassem custos na estadia no município. Ocorre que acabava uma obra e iniciava outra e aquela habitação provisória se tornava definitiva, a instalação, que a princípio foi feita para uma pessoa, passa a atender uma família, assim configurando habitações insalubres, sem infra-estrutura mínima, causando riscos aos habitantes, ao meio ambiente e a população geral (Figura 14). Assim o território de Ilhabela foi sendo transformado.

⁶ Em entrevista, o então (gestão anterior a atual, 2001-2008) diretor de promoção ambiental da Secretaria Municipal de meio Ambiente, Ricardo Martins, reconheceu a insuficiência da fiscalização municipal de obras e meio ambiente de Ilhabela. Ele explica que, além do número restrito de funcionários, há o acúmulo de atribuições; uma única equipe de fiscais é responsável por fiscalizar assuntos que vão desde meio ambiente até tributação municipal, incluindo obras e posturas.

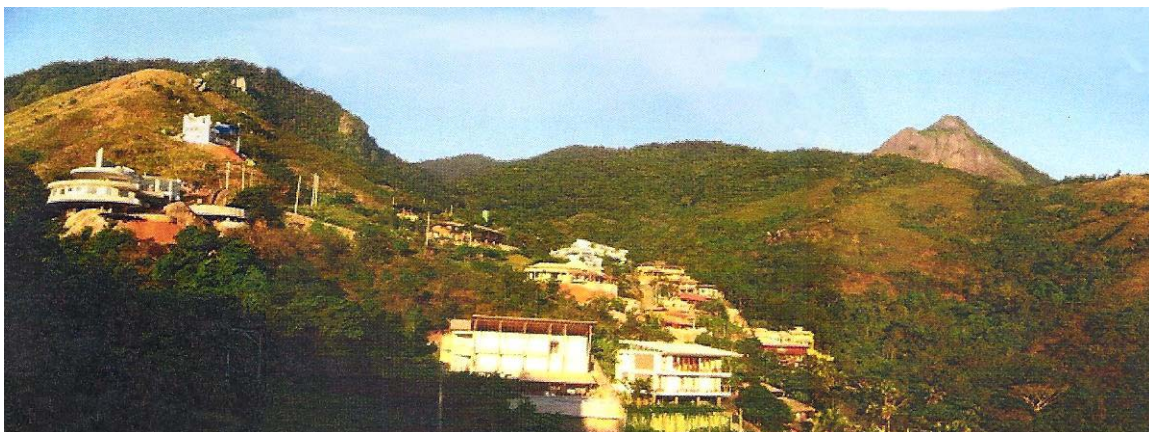


Figura – 12 – Vista Geral do Condomínio Sobreomar - 1km da Vila, 2009.



Figura – 13 – Vista da habitação em região costeira – Região Norte da Ilhabela, 2009.

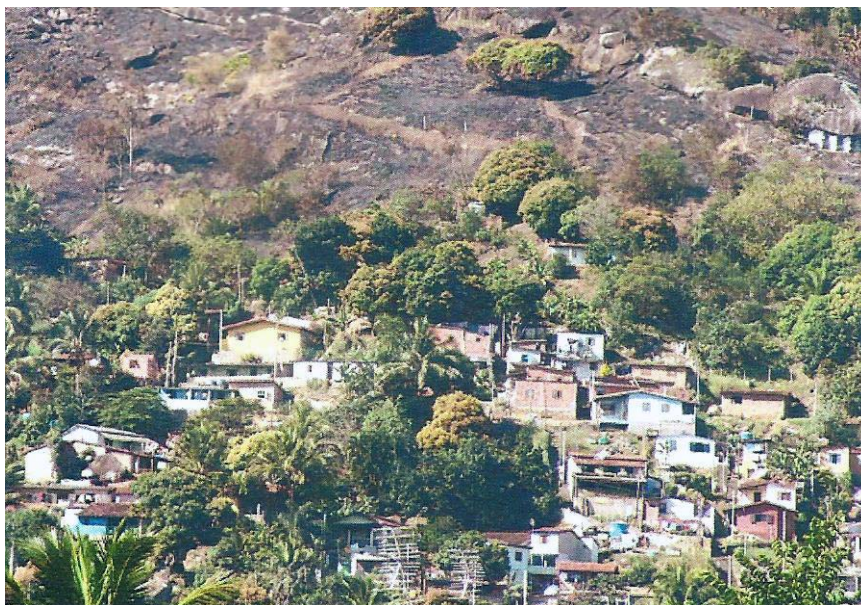


Figura 14 – Vista parcial do Morro dos Mineiros, área demarcada pela ocupação desordenada. Na foto, logo acima das construções, notam-se áreas desmatadas e queimadas, sinais típicos de preparo para novas construções irregulares, 2008.

1.4. Aspectos Econômicos

Segundo os dados do IBGE (2010) Ilhabela possui 28.176 habitantes. A população é formada por caiçaras e migrantes. Os caiçaras são os habitantes nativos de Ilhabela⁷, cujas famílias estão estabelecidas no arquipélago há algumas gerações. Os migrantes têm origens diversas, sendo três predominantes: Bahia, Minas Gerais e região metropolitana de São Paulo.

Os migrantes paulistas têm um perfil mais empreendedor e renda familiar maior do que a média observada em Ilhabela. A maioria desses migrantes tem como atividades principais os serviços relacionados ao turismo (hotelaria, alimentação, lazer, comércio, etc.). De modo geral estas pessoas são turistas que decidem comprar imóveis em Ilhabela, tornam-se veranistas ou proprietários de hotéis ou pousadas e em seguida fixam moradia nesta cidade.

Os migrantes originários de outros estados são atraídos pela demanda por mão-de-obra não especializada nos setores de serviços e de construção civil (Plano Gestor de Turismo, 2005).

⁷ O termo se aplica a todos os nativos da faixa do litoral brasileiro compreendida entre o Paraná e o litoral Sul do Rio de Janeiro. Em sentido estrito, “caiçara” refere-se apenas àqueles que nasceram nessa parte do litoral brasileiro e que possuem descendência caiçara, o que implica características sociais e culturais particulares, como uma fala característica e certos costumes, como a pesca e o folclore. O uso atual do termo, pelo menos em Ilhabela, tende a desconsiderar suas implicações culturais, restando apenas o local de nascimento e a ascendência familiar recente.

A combinação entre a migração decorrente do turismo e a migração decorrente da demanda de mão-de-obra fez com que se observasse em Ilhabela um forte crescimento urbano entre meados da década de 1980 e o final da década seguinte. A média de crescimento populacional anual se manteve em cerca de 4% nesse período; no Estado de São Paulo esta média ficou em torno de 1,5% no mesmo período (Figura 8).

1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
5.066	5.036	5.436	7.743	12.797	20.752	28.176

Tabela 1 - Evolução Populacional de Ilhabela. Fonte: IBGE

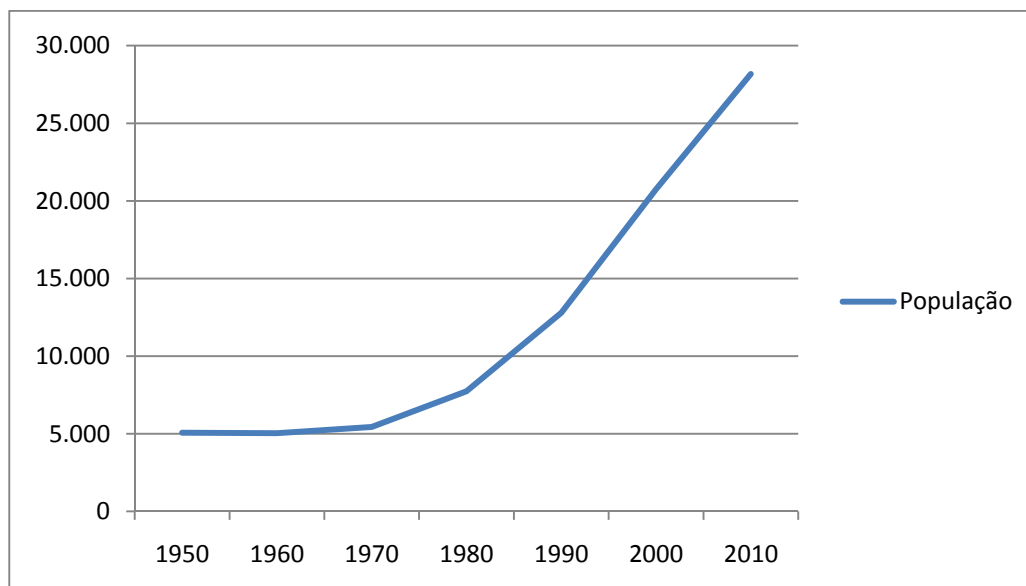


Figura 15 - Evolução Populacional de Ilhabela. Fonte: IBGE

Os números demonstram um acentuado crescimento entre o período de 1980 e 2000 sugerindo a redução do ritmo de crescimento nas próximas décadas até os últimos três anos quando acelera o crescimento novamente. Ainda não há dados para afirmar quais as causas dessa redução no período mencionado, mas são dados significativos o encarecimento dos imóveis e a menor disponibilidade de lotes, o que por sua vez é reflexo do crescimento rápido e desordenado observado ao longo das décadas de 1980 e 1990. Pelo gráfico, na década de 1970 a população cresceu mais de 50%.

1.5. Aspectos Ambientais

Os primeiros veranistas que se estabeleceram em Ilhabela encontraram as facilidades dos baixos preços de imóveis, a ingenuidade dos antigos caiçaras a quem a terra pertencia e a ausência de regras que organizassem a posse da terra. Já na década de 1950 surgem os primeiros loteamentos de Ilhabela e a com eles a figura do grileiro⁸.

⁸ Os grileiros – personagem bastante comum nos negócios imobiliários entre as décadas de 1959 e 1970 – eram migrantes que se apossavam de terras de caiçaras e validavam a posse com documentos falsos. Esses documentos eram guardados em vidros de fundo junto com grilos cuja ação ajudava a dar aspecto envelhecido àqueles documentos – vem daí o nome que lhes era dado (DONOS, 2007). A presença dos grileiros diminuiu à medida que os terrenos tornaram-se escassos e partir da efetiva implantação do Parque Estadual, que impulsionou a organização da questão fundiária.

Esse precedente lançou as bases da desordem urbana que viria com os migrantes, o crescimento da cidade e as ocupações irregulares em bairro de todos os padrões sócio-econômicos. Há hoje, por exemplo, mansões em faixa de marinha e casebres em áreas de encosta, nos limites do Parque Estadual ou mesmo dentro dele⁹.

O crescimento rápido trouxe problemas para a cidade. Entre eles os mais notáveis e importantes são a escassez de água e a poluição de rios, córregos e, conseqüentemente, do Canal de São Sebastião. O crescente número de habitantes aumentou o consumo de água; isto, associado à limitada rede de abastecimento de água, as inúmeras ligações clandestinas (muitas delas feitas diretamente em córregos e cachoeiras da cidade) e às nascentes pouco numerosas, tem levado ao desabastecimento, sobretudo nos meses de verão.

A poluição de rios, de córregos e do mar causa problemas de saúde e, principalmente, traz prejuízos à atividade turística, pela queda dos níveis de balneabilidade das praias. Diversas praias e cachoeiras, outrora pontos turísticos interessantes, tiveram seu uso reduzido pela falta de condições para banho e recreio. Um exemplo disso é a cachoeira da Água Branca, por seu tamanho e localização, podia ser vista facilmente desde o continente – São Sebastião e mesmo Caraguatatuba.

⁹ A imprensa local tem dado destaque a esses fatos. Um exemplo recente: “Câmara Municipal de Ilhabela não tem base legal para aprovar obras em faixa de marinha, mas aprovam”, matéria do Jornal Canal Aberto de 21 de setembro de 2007. Disponível em: [HTTP\\www.jornalcanalaberto.com.br/index.php?pagina=matérias&cod_editora=3&cod_materia=63](http://www.jornalcanalaberto.com.br/index.php?pagina=matérias&cod_editora=3&cod_materia=63)

Ao longo das décadas de maior crescimento populacional a atuação do poder público foi ambígua: de um lado fiscalizava e restringia o uso do solo e outros recursos naturais, conforme suas atribuições legais; por outro lado estimulava o crescimento da cidade e se beneficiava econômica e politicamente com isso. Essa ambigüidade fez com que a fiscalização e a restrição do uso do solo se tornassem cada vez mais eficientes e o crescimento da cidade, desordenado.

Muitos dos problemas urbanos decorrentes do crescimento desordenado foram amenizados com a criação do Parque Estadual de Ilhabela (PEI), pelo decreto nº 9414 de 1977. Com o decreto, cerca de 85% do território do arquipélago foi transformado em área de preservação permanente. Além da limitação física ao crescimento urbano, a criação do PEI ajudou a preservar as nascentes de rios e córregos, reduzindo o impacto da escassez de água que se observa atualmente, sobretudo nos meses de verão.

A importância do PEI tem sido objeto de discussões importantes desde sua criação. Há poucos anos um vereador questionou a atuação da Polícia Florestal (hoje Polícia Ambiental) no PEI e colocou em discussão a municipalização da fiscalização naquela área ¹⁰. Isto aconteceu praticamente na mesma época em que se discutia a verticalização das construções, que é vedada no município – a legislação municipal limita as construções a dois pavimentos.

¹⁰ A discussão foi consequência de dois requerimentos da Câmara Municipal dirigidos à direção do Parque Estadual de Ilhabela, em 2002 (requerimentos nº 92/2002 e 129/2002). Nestes documentos, os vereadores questionavam aspectos administrativos do PEI, bem como a relação deste com o Poder Executivo local. A proposta não chegou a ser transformada em projeto de lei, mas teve destaque nos jornais da região e causou polêmica na cidade.

Embora a maioria da população seja contra a verticalização, a ampliação do limite para três pavimentos foi muito discutida ao longo do início da década de 2000. Na época, a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) planejava construir o primeiro conjunto habitacional em Ilhabela, no bairro do Reino, região central da cidade. O conjunto habitacional foi construído, mas o limite original de dois pavimentos não foi ampliado em razão da pressão popular. O principal argumento favorável à ampliação do gabarito das construções era a possibilidade de aumentar o número de unidades no conjunto habitacional. Isto, contudo, criaria o precedente para a ampliação do limite de gabarito em todas as futuras construções e, conseqüentemente, poderia levar a verticalização e ao adensamento.

A coincidência desses dois eventos representou um sinal de alerta para as questões ambientais no município. Os bons índices de preservação dos recursos naturais do Parque estadual não compensaram a notável incapacidade do poder público municipal no sentido de coibir abusos e ordenar o crescimento fora do PEI. Deste modo, Ilhabela, tem-se caracterizado desde a década de 1980 como um lugar de fortes contrastes ambientais, que, logicamente, colaboram no surgimento e na intensificação de contrastes socioeconômicos.

1.6. Aspectos Sociais

O habitante de Ilhabela sabe que vive num lugar diferenciado; as particularidades da cidade numa escala nacional ou regional são evidentes em razão da sua insularidade. A consciência dessa diferenciação remonta à época em que o turismo e o mercado imobiliário ainda não haviam se instalado no arquipélago; ela foi fortemente modificada ao longo das ultimas três décadas, período de maior desenvolvimento econômico e urbano de Ilhabela. A modificação

dessa consciência deu-se à medida que a população de caiçaras reduziu e a de migrantes aumentou. Ao mesmo tempo, o aumento da população, consequência direta da migração, levou a mudanças de percepção da paisagem.

Mudanças econômicas também influenciaram fortemente a percepção e a consciência da população sobre a cidade. A pesca e a agricultura, atividades relativamente independentes de mercados externos à cidade e ligadas à cultura caiçara, deram lugar ao turismo e à construção civil, atividades totalmente dependentes desses mercados e sem qualquer ascendência cultural tradicional.



Figura 16 – Feitura de canoas realizada por caiçaras.

O aspecto atual da paisagem de Ilhabela é consequência das aceleradas transformações que sua população atravessou nas três últimas décadas. Não haveria grandes empreendimentos imobiliários sem a forte presença da cultura metropolitana no arquipélago, trazidas pelos turistas e migrantes.

Estas e outras questões pautaram as entrevistas que realizei para este trabalho e as duas pesquisas de opinião realizadas em 2007 e 2008 pelo Instituto

de Pesquisa de Opinião Pública (IBOPE) em parceria com o Instituto Ilhabela Sustentável¹¹.

A representatividade das quatro entrevistas que serviram de base para este capítulo é dada por aquilo que elas significam em conjunto. A rigor quatro entrevistados não bastam para abranger e delinear aquilo que pretendo mostrar nesse capítulo – a forma como as pessoas pensam a respeito de Ilhabela e como esse pensamento constitui os topos de desenvolvimento desta cidade. Contudo por estarem relacionadas a segmentos importantes da cidade, por serem elas mesmas representantes autênticas destes segmentos, as falas colhidas para essa pesquisa escoam aquilo que tem sido feito, dito e pensado em Ilhabela nas últimas duas ou três décadas. Não há, portanto, limite discernível entre essas falas e as vidas das pessoas entrevistadas para este trabalho; não é possível distinguir o que é uma fala verdadeiramente pessoal e o que é reflexo do lugar sobre o olhar do indivíduo.

Adotei três pressupostos sobre os entrevistados para a seleção dos mesmos. Primeiramente, era necessário que todos fossem habitantes de Ilhabela, devidamente estabelecidos na cidade – o que implica não apenas trabalho, mas a experiência do dia-a-dia, que inclui tarefas rotineiras como lazer, compras e diversão.

¹¹ O Instituto Ilhabela Sustentável é uma organização não governamental criada em 2007 com o objetivo de, nas palavras dos próprios membros do Instituto, “promover a participação e a organização da sociedade civil visando o planejamento, a implantação e o monitoramento de ações para o desenvolvimento sustentável de Ilhabela”.

Em seguida, era necessário que todos atuassem em algum dos setores analisados neste trabalho – meio ambiente, turismo e mercado imobiliário. Por fim esperava-se também que os entrevistados apresentassem as duas condições anteriores há alguns anos, isto é, que não fossem meros recém chegados ao litoral paulista, de modo que o tempo cumprisse seu papel no sentido de construir nessas pessoas um conhecimento minimamente relacionado com a realidade do lugar e de suas atividades. Ainda que este conhecimento seja incompleto e restrito às particularidades das vidas das pessoas, ele é completo na medida de sua espontaneidade e de sua simplicidade – esses atributos, associados ao fato de que essas falas efetivamente correspondem à realidade de Ilhabela, é que lhe conferem autenticidade.

As duas pesquisas de opinião do IBOPE complementaram e reforçaram o que havia sido obtido com as entrevistas que realizei. Para realização dessas pesquisas o IBOPE entrevistou moradores, veranistas e turistas sobre aspectos mais importantes ao município – como meio ambiente saúde e segurança. O objetivo principal foi descobrir o que pensam as pessoas que vivem ou visitam Ilhabela e usar desses dados como base para o desenvolvimento de projetos e políticas públicas.

As entrevistas que realizei ocorreram entre o segundo semestre de 2008 e primeiro semestre de 2009. Entrevistei dois corretores de imóveis, Maurício Barbosa e Kerine de Jesus; o secretário de finanças Maurício Buriziki Calil; e o diretor de meio ambiente e engenheiro agrônomo Sergio Heitor.

Ao entrevistar os corretores busquei focalizar as possíveis contradições e conflitos entre o interesse privado e o interesse público. A rigor em Ilhabela a interação entre poder público local e iniciativa privada no setor imobiliário dá-se apenas através dos tributos municipais e os interesses parecem mais conflitantes do que seria desejado.

Ao entrevistar Sergio Heitor procurei abordar questões como a preservação ambiental, crescimento urbano e desenvolvimento sustentável. Sergio Heitor é funcionário efetivo da prefeitura no cargo de fiscal municipal, e foi diretor na gestão de meio ambiente no início da gestão de então prefeito Manoel Marcos de Jesus Ferreira (2000-2008) e atualmente retoma ao mesmo cargo, na gestão do prefeito Antonio Luiz Colluci (2008-2012).

Com Maurício B. Calil a entrevista tratou da história recente de Ilhabela, crescimento urbano, ocupação desordenada, mercado imobiliário, finanças e administração municipais, entre outras questões ambientais e culturais que tem estado presentes nos fatos e debates mais freqüentes no arquipélago nas últimas décadas.

As entrevistas que realizei e as duas pesquisas do IBOPE coincidem pelo menos em três pontos. Em primeiro lugar, como foi dito no início deste capítulo, todas as pessoas tem noção de que Ilhabela é um lugar diferente de outros lugares do litoral paulista ou do litoral brasileiro. Independente do referencial, existe um consenso no que diz respeito à forma como as particularidades de Ilhabela a tornam um bom lugar para visitar ou viver. Esta visão é comum entre turistas, que ressaltam o lado paradisíaco de Ilhabela; veranistas e moradores, embora não sejam unânimes ao compartilhar da visão dos turistas, também reconhecem esse valor.

A apresentação da pesquisa IBOPE de 2007 foi encerrada com as seguintes palavras:

Ilhabela é percebida como um lugar privilegiado, motivo de orgulho para seus moradores e visitantes. As belezas naturais, o contato com a natureza e tranquilidade são os aspectos mais valorizados. A atividade turística é vista como vocação econômica prioritária de Ilhabela e de fundamental importância para seus moradores – tem sido o motor de seu desenvolvimento.

A pesquisa IBOPE de 2008 apenas reforçou os resultados obtidos antes. No entanto o texto da pesquisa de 2007 prossegue destacando os problemas realizados a essa visão:

Por outro lado a cidade tem problemas estruturais, acentuados pelo forte fluxo de turistas. O mais grave é o saneamento básico deficiente, que além de ser apontado como um problema é o serviço pior avaliado, seguido por trânsito e ocupação desordenada, na opinião dos veranistas:

A ambigüidade aqui sinalizada também esteve presente nas entrevistas que realizei – é esse o segundo ponto comum entre as entrevistas e as duas pesquisas do IBOPE. Outro consenso é de que a atitude exploradora, que predomina até hoje, deve ser transformada de modo a preservar os recursos naturais que permitiram alguma qualidade ambiental para o município. O conflito entre essa atitude e a riqueza ambiental original de Ilhabela é demonstrada por Sergio Heitor:

Eles (migrante) vem de fora, querendo paz e sossego. Querem morar nomeio do mato (...) Limpa tudo, desmata para construir a bela casa e depois planta umas mudinhas de plantas e arvores, um projeto de paisagismo e pronto. (...) cadê o mato?...se perdeu! Agora provavelmente vai exigir serviços públicos mínimos.

Maurício B. Calil reforça essa idéia destacando o comprometimento de parte do poder público nesse processo de exploração do meio ambiente:

Queremos desenvolvimento sim para Ilhabela, mais desde que assumi essa secretaria na atual gestão ponderei muitas coisas, visando por a casa em ordem (...) a cidade vive um momento que é preciso reavaliar novas estratégias e formas de desenvolvimento, isso não deve acontecer a qualquer custo, temos quatro anos precisamos fazer (...), mais a meu ver parar, neste momento, será um grande avanço.

Os corretores Imobiliários admitem a necessidade de limitação de crescimento urbano, mas nas entrevistas foram reticentes diante da necessidade

de classificar essa idéia. Para a maioria, essa limitação acontece através do poder público e do trabalho de profissionais diretamente relacionados à construção civil – engenheiros e arquitetos.

Isso nos leva ao terceiro ponto em comum entre as entrevistas e pesquisas do IBOPE: a questão do desenvolvimento *versus* preservação e os problemas decorrentes dela são vistos como responsabilidade do poder público, não da população. Para os corretores, é papel do poder público, não da população assegurar a preservação do meio ambiente, desde que sejam asseguradas as condições para que o município continue a se desenvolver. Sergio Heitor, como representante do poder público, embora enfatize a importância da consciência individual na ação sobre o meio ambiente, destaca o papel fundamental da educação e de fiscalização, reafirmando a forte presença do poder público sobre diversas esferas da vida em Ilhabela. Maurício B. Calil destaca a forma como a política interfere nestas questões, o que leva o poder público a atuar ora em favor da preservação dos recursos naturais – porque a ocasião, a opinião pública e a população assim desejam - , ora em favor do desenvolvimento urbano – porque isso lhe traz benefícios políticos e sobretudo econômicos.

A pesquisa IBOPE de 2008 reafirma o que foi observado nas entrevistas:

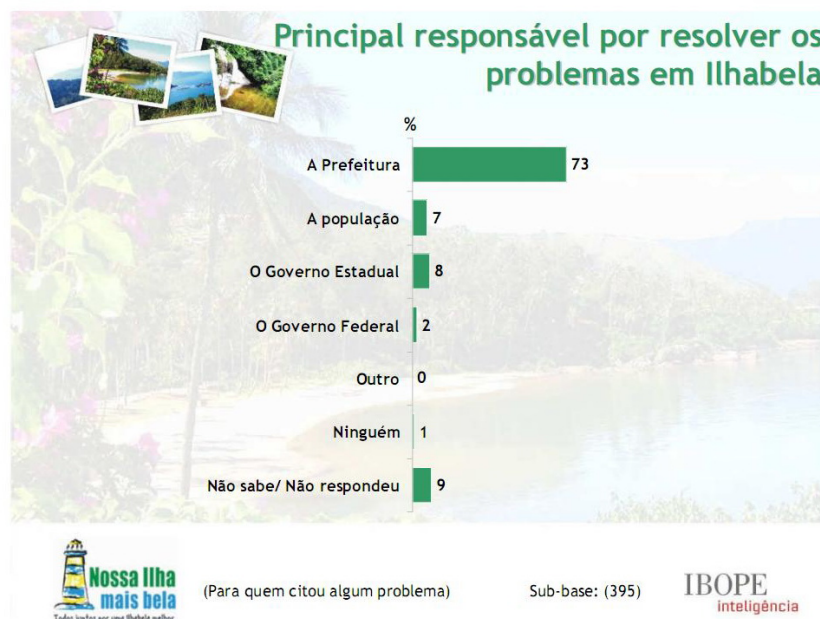


Figura 17 – Pesquisa de opinião, 2008.

Embora a população reconheça no turismo e no mercado imobiliário os principais agentes dos problemas ambientais enfrentados por Ilhabela, a maioria das pessoas acredita que esses problemas devem ser enfrentados pelo poder público municipal – a ele cabe organizar e planejar o turismo e disciplinar o mercado imobiliário.

Há duas razões para isso. Primeiro, historicamente, a única força capaz de modelar o mercado turístico e imobiliário tem sido o poder público estatal. A cultura tradicional caiçara não pôde fazer frente ao súbito advento do turismo e da construção civil; a figura do grileiro ilustra essa situação (ver nota 8). Isso fez com que a presença do poder público estatal fosse cada vez maior, bem como a dependência da população em relação às ações desse poder.

Outra razão para a população atribuir grande responsabilidade ao poder público municipal é a inexistência de uma consciência “ilhabelense”, um

reconhecimento cristalino das necessidades da população, já que ela é fortemente influenciada pela migração e sazonalidade modificada com a presença dos turistas e veranistas. A própria pesquisa IBOPE reforça essa idéia ao colher opiniões com base nesses grupos – morador, veranista e turista. Entre os moradores há ainda a divisão entre caiçaras e migrantes; e entre os migrantes existem fortes nuances, como a que existe entre os migrantes que vêm da Grande São Paulo e os que vêm de Minas Gerais e região Nordeste.

Ironicamente, os primeiros esforços no sentido de construir essa consciência sobre o lugar vieram do poder público e de veranistas – estes, com a criação de organizações não-governamentais com objetivo expresso de trabalhar pelo bem da cidade; aquele, com a elaboração do Plano Diretor (PDDI). Nos dois casos, os pressupostos foram o reconhecimento da cidade e da população ilhabelense – antes entidades diluídas no emaranhado de interesses econômicos – e as conseqüências têm sido a ação e o planejamento integrado de setores que até hoje tem trabalhado com pouca ou nenhuma sintonia, como meio ambiente e turismo.

A expectativa é que essa sintonia surja não apenas entre os setores que movem economicamente a cidade, mas também entre os personagens responsáveis pela construção do imaginário local e pela transformação sócio-cultural do município. O estabelecimento de princípios – como aqueles presentes no PDDI – certamente cumprirá importante papel no sentido de oferecer linhas pelas quais o desenvolvimento de Ilhabela deverá seguir.

1. O MERCADO IMOBILIÁRIO E O TURISMO

Dois fatores contribuíram para que a partir da década de 1950, o mercado imobiliário e o turismo se tornassem atividades importantes para economia do município. Primeiramente, a prosperidade econômica e o desenvolvimento tecnológico, fatores de impactos decisivos sobre o desenvolvimento da indústria nacional e sobre a realização de obras de infra-estrutura, principalmente rodovias. Em segundo lugar, a disponibilidade de um patrimônio natural relativamente inexplorado e bem preservado, sobretudo no litoral brasileiro. Estes dois fatores – acessibilidade e potencial turístico – foram beneficiados ainda pelo impulso dado ao turismo em nível mundial a partir do segundo pós-guerra¹².

Para muitas cidades, a construção civil e o turismo representaram a saída de uma época de subdesenvolvimento e cultura tradicional e a entrada de outra, desenvolvida e fortemente influenciada pela cultura e pelos modos de vida dos capitais. Foi este o caso de muitas cidades do litoral brasileiro, sobretudo na região sudeste. Cidades como Ilhabela, Paraty e Angra dos Reis têm em comum a

¹² Entre los años 1950 y 2000 – um año record – el número de viajes internacionales pasó de 25 millones a casi 700 millones com uma taxa media anual de crecimiento Del 7% (ALTÉS, 2006).

perda progressiva da cultura caiçara e o crescimento urbano associado ao aumento da população e à ocupação desordenada. Os riscos inerentes ao turismo são destacados por Carmem Atlés, 2006:

(...) el crecimiento económico impulsado por el mismo [o turismo] puede ir acompañado de impactos negativos ambientales y sociales a los que hay que prestar atención. Estos pueden atribuirse en parte a algunas características del sector, especialmente al hecho de que, en turismo, la producción y el consumo son inseparables, ocurren en el destino receptor, y utilizan su territorio como escenario de la actividad turística. En consecuencia, no solo los impactos, sino también la capacidad de producción y localización de la misma, están influenciadas por: (i) el espacio disponible y la fragilidad de los recursos turísticos; (ii) El tipo de oferta turística y su correspondiente demanda; (iii) la dinámica de la interacción entre el turismo y otras actividades económicas; y (iv) la interacción entre turistas y residentes, que comparten espacios, infraestructuras y servicios. ALTÉS, 2006: 3-4

Os riscos destacados no trecho acima surgem também das atividades relacionadas ao turismo, como, em muitas cidades turísticas, a construção civil e o mercado imobiliário como um todo.

Nos dois casos – turismo e construção civil – produção e consumo são processos que ocorrem no mesmo lugar, já que obviamente, os produtos da construção civil (edifícios) não mudam de lugar para serem comercializados e consumidos em outra parte. De forma comparável, os produtos turísticos de uma cidade – o próprio turismo, com seus serviços de hotelaria, lazer e consumo – são elaborados, comercializados e consumidos num único lugar. Isto significa que os custos do consumo de recursos naturais necessários para essas duas atividades recaem necessariamente sobre a cidade onde elas se desenvolvem, o mesmo valendo para os custos do manejo dos despojos dessas atividades. Estes custos não são apenas financeiros; há custos sociais e ambientais que podem ser calculados, porquanto eles se referem a bens que, uma vez perdidos ou danificados, dificilmente são recuperados.

Isso fica claro quando observamos o impacto que estas atividades têm sobre a paisagem. Diferentemente de atividades como a agricultura e a indústria, que se

desenvolvem num domínio próprio, construção civil e turismo mesclam-se com a paisagem a um ponto em que se torna difícil distinguir a atividade e o lugar. Isto ocorre porque um dos objetos do turismo e do mercado imobiliário é construir lugares; ambas as atividades apóiam-se no estabelecimento de ligações entre o consumidor (turista, proprietário do imóvel) e o produto (o ponto turístico, a casa de veraneio). Estas ligações nem sempre são físicas; imagens, conceitos e símbolos podem ser suficientes para criar e reforçar essa ligação. Aliás, não é difícil perceber as vantagens de manter essas ligações num plano simbólico criado especificamente pelos agentes do mercado imobiliário turístico: quanto mais desvinculadas da realidade as pessoas estiverem, maior a liberdade para modificá-la – e quanto mais modificada a paisagem natural, mais difícil é percebê-la, compreendê-la e estabelecer ligações com ela, reiniciando o ciclo de modificação.

Em outras palavras, o mercado imobiliário e turismo criam condições necessárias para seu estabelecimento e crescimento. A paisagem natural é um pré-requisito que, não raro, é posto em segundo plano tão logo essas atividades sejam estabelecidas. A importância das questões ambientais e paisagísticas é dada em função da possibilidade de elas se reverterem em benefícios para o turismo e para o mercado imobiliário. Alterações cada vez mais profundas na paisagem natural dificultam a percepção da unidade entre a cidade e a natureza e, conseqüentemente, criam uma distancia que na realidade não existe. No lugar da realidade, simulações de uma paisagem idealizada – é o caso das propagandas de empreendimentos de grandes condomínios ideais que são lançados por todo litoral.

Em março de 1967, chuvas fortes causaram uma série de deslizamentos que trouxeram muitos prejuízos materiais e humanos para a cidade de Caraguatatuba, o fato marcou a história do município e da região. Na primavera de 2008, o estado de Santa Catarina também foi atingido por enchentes e deslizamentos decorrentes de chuvas fortes. Mais recentemente, no primeiro dia do ano de 2010, em Ilha Grande (RJ) ocorre um desastre ambiental, uma

ocupação em área de risco que provocou um deslizamento ocasionando mortes e danos materiais. A referida área, conhecida como Bananal, onde foram feitas as instalações de uma pousada, estava localizada em uma encosta, com declividade acentuada, solo rochoso e apenas uma camada superficial de terra. Devido às fortes chuvas que ocorreram nesse período, a camada superficial de terra deslizou faceando a rocha e com ela a pousada.

Esses fatos não são diferentes de tantos outros que ocorrem em varias partes do Brasil. Em todos eles a população e a imprensa tendem a interpretá-los como *tragédias naturais*; fala-se que o lugar foi *vitima* de um fenômeno natural e que *sofreu* suas conseqüências. Implícita está nesta interpretação à idéia de que a cidade é um corpo independente e que a natureza (as condições naturais do solo, o clima, o regime de chuva, rios e córregos) constitui outro corpo, igualmente independente. Construir uma casa nas margens de um rio ou numa encosta cuja estabilidade é desconhecida torna-se suscetível às oscilações desse rio e às movimentações dessa encosta, apenas para citar dois exemplos comuns a muitas cidades brasileiras. As *tragédias naturais* são a prova da união indissolúvel entre cidade e natureza e, ao mesmo tempo, da ignorância em relação à forma como essa união se materializa.

2. ESTRUTURA FUNDIÁRIA E AMBIENTAL DO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO

No Brasil, o litoral deve ser entendido como o território do turismo por excelência. A questão da posse da terra e o impacto do mercado imobiliário sobre o meio ambiente costeiro é consequência direta do mercado imobiliário turístico, das atividades que dele decorrem e de suas oscilações.

Além da postura idealista com relação à paisagem natural e o processo de construção da paisagem urbana, mercado imobiliário e turismo têm em comum o fato de se basearem na idéia de que é possível possuir um lugar, um espaço ou uma paisagem. O mercado imobiliário e especialmente bem sucedido na propagação dessa idéia – muros, sistema de vigilância, documentos e burocracia eliminam dúvidas sobre as pessoas ou grupos aos quais um lugar pertence e aos quais ele se destina.

O turismo, como atividade organizada, também se baseia na possibilidade de possuir ou vender um lugar. A relação de posse é, aqui, necessariamente diferente daquela observada no mercado imobiliário, já que o produto comercializado não é uma das qualidades semelhantes às dos produtos imobiliários: exclusividade, distinção, segregação. Para ser completa, a experiência turística deve ser exclusiva e única e, conseqüentemente, deve causar a impressão de que o turista é dono daquele lugar ou, pelo menos, que aquele lugar foi especialmente preparado ou reservado para recebê-lo.

As possibilidades de modificar um lugar e as ações afetivas para mudá-lo dependem diretamente da noção de posse. Ainda que o homem não se sinta dono do lugar, está embutida nessas ações uma hierarquia bem clara – o homem submete o lugar às suas vontades e ao mesmo tempo evita os limites que o lugar tenta lhe impor.

Há, além disso, o fato de que muitas partes da costa brasileira observaram uma ocupação tardia. Numa época de notável desenvolvimento tecnológico e infra-estrutural ainda havia lugares absolutamente intocados no litoral. A disponibilidade de terras virgens associada à abertura súbita dos acessos a essas áreas fez com que a ocupação ocorresse rapidamente e sem controle. Era necessário, nessas circunstâncias, ocupar a terra disponível e fazer ecoar o mesmo tipo de especulação que já era comum nos grandes centros urbanos – em outras palavras, era necessário explorar e aproveitar os benefícios potenciais dessa exploração, antes que se esgotassem.

A conjugação entre turismo e mercado imobiliário e suas conseqüências na conformação da paisagem das cidades do litoral brasileiro foi assinalado por MACEDO (1996):

[Os padrões de urbanização adotados no litoral brasileiro] são apontados como os principais fatores de destruição dos recursos paisagísticos e ambientais existentes na linha costeira, pois os diversos ecossistemas costeiros (...) são extremamente suscetíveis à urbanização e quando fragmentados e drasticamente subdivididos tendem a desaparecer. Do mesmo modo, os recursos cênicos litorâneos, que são também sempre ambientais (...), ao serem ocupados e transformados, têm muitas vezes totalmente eliminadas as características que geraram sua ocupação, com uma grande e definitiva perda de suas qualidades paisagística iniciais.

Os inúmeros problemas que surgiram após o início desse processo estão relacionados principalmente à sua intensidade e à natural fragilidade dos ecossistemas costeiros. O rápido crescimento populacional foi acompanhado, logicamente, de uma ampla ocupação de terras disponíveis. Através desse processo, as cidades mais antigas da costa brasileira – como Santos ou Rio de Janeiro – foram adensadas; cidades quase tão antigas quanto essas, mas sem

urbanização significativa, foram ocupadas de forma desordenada e espontânea – como as cidades do litoral norte paulista. Como destacado por MACEDO (1996), esse processo altera e às vezes elimina as qualidades que o originaram, o que torna necessário buscar novas áreas ainda dotadas daquelas qualidades originais. Isso faz com que a expansão urbana seja um processo contínuo e desorganizado, pautado principalmente pelo mercado imobiliário e, conseqüentemente, pela necessidade que as empresas do setor têm de recuperar e ampliar seus investimentos. Não houve, pelo menos até o estabelecimento recente da obrigatoriedade dos planos diretores em algumas cidades ações conjugadas entre iniciativa privada e poder público, tampouco uma visão global e planejada por parte das empresas do setor da construção civil. Predomina nessas cidades a atitude exploradora e distante das necessidades de sustentar o desenvolvimento e o crescimento urbano em longo prazo e de proporcionar condições mínimas de preservação ambiental e de qualidade de vida às respectivas populações. As conseqüências dessa atitude são evidentes. Inicialmente, ela torna cada vez mais intensa e mais danosa a ocupação desordenada. Em seguida ela aumenta a necessidade por ordenação urbana, ao mesmo tempo em que a torna cada vez mais difícil de realizar. Por fim ela aumenta a pressão sobre as áreas e os recursos naturais que resistiram à ocupação descontrolada do litoral. Não há uma relação temporal fixa entre essas conseqüências, isto é, elas podem acontecer paralelamente, umas antes, outras depois; por exemplo, a pressão sobre áreas remanescentes surge tão logo as áreas já ocupadas apresentem sinais de degradação, independente de seu grau. A simples configuração de certas áreas como “virgens”, em contraste com as áreas já ocupadas, basta para que se inicie o processo de ocupação dessas de especulação em torno delas. Muitas vezes esse processo é iniciado pelos próprios proprietários de terras – aqueles que serão os mais prejudicados caso o processo seja bem sucedido. Com o intuito de garantir a qualidade e a rentabilidade de terras, recorrem a procedimentos que lhes trazem benefícios ilusórios ou momentâneos e que acelera a degradação do entorno. Este é o caso de inúmeros condomínios fechados, tão comuns nas cidades turísticas do litoral brasileiro: cercar uma propriedade homogeneizá-la

conforme um padrão de ocupação e oferecê-la para um segmento específico da sociedade são ações que criam contrastes crescentes. A demarcação de um espaço interior configura um espaço exterior e os problemas surgem à medida que se criam limites físicos, sociais e econômicos para acessá-lo ou para sair dele.

3. PLANO DIRETOR DE ILHABELA

Como dito antes, a especulação imobiliária já era ativa no município de Ilhabela em meados da década de 1950. Loteamentos que existiam somente no papel e terras sem nenhuma demarcação eram comercializados livremente, mesmo em partes do arquipélago sem qualquer infra-estrutura e sem qualquer possibilidade de acesso terrestre. Na década de 1970 o mercado imobiliário consolida-se e desenvolve-se apoiando na atividade turística.

Até então a ação do poder público no que dizia respeito ao uso e ocupação do solo restringia-se às ações elementares de manutenção, administração e infra-estrutura do município. A ação efetiva do poder público sobre as questões ambientais e paisagísticas do município de Ilhabela começou com o decreto estadual nº 9414 de 20 de janeiro de 1977, que criou o PEI – Parque Estadual de Ilhabela..

A criação do parque foi uma resposta a uma ação específica do poder público municipal, que pretendia abrir o município para o crescimento urbano descontrolado com o estabelecimento de limites permissivos. Embora na época Ilhabela contasse com pouco menos de 7 mil habitantes e os problemas ambientais decorrentes da ocupação não fossem comuns, a proposta da Câmara Municipal, posta em prática, poderia representar a oficialização da especulação imobiliária.

Ilhabela começou a crescer rápida e intensivamente a partir do final da década de 1970, quando vieram as primeiras ações do poder público para disciplinar o uso do solo. Há duas explicações para a coincidência destes eventos. A primeira explicação reside no fato de que mercado imobiliário, turismo e população vinham crescendo desde a década de 1960; ainda que estes três fatores não causassem problemas importantes para o município, era evidente a necessidade de criar instrumentos legais que os disciplinassem. A segunda explicação apresenta-se no ato mesmo da conservação legal de uma grande

reserva de Mata Atlântica no litoral paulista, fato que constituiu um atrativo importante para especuladores imobiliários e empresários do setor turístico e destacou o município de Ilhabela entre as cidades turísticas do Brasil.

Ironicamente, nas duas décadas que sucederam a criação do PEI observou-se o maior crescimento urbano da história do município, as taxas médias anuais de aproximadamente 4%. É claro que o crescimento urbano de Ilhabela deve ser compreendido dentro de um panorama que engloba fenômenos urbanos semelhantes que ocorreram em todo litoral paulista; contudo, o PEI tem representado para os agentes do desenvolvimento urbano mais um atrativo do que um obstáculo.

As ações do poder público sobre as questões ambientais e paisagísticas pautam-se pela legislação existente. O que particulariza essas ações, além das características e necessidades do lugar, é o modo como esta legislação se origina e de que forma ela é aplicada.

No ano de 1980 foi aprovada a lei municipal nº 98, que “dispõem sobre o patrimônio turístico, a proteção ambiental e o parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Ilhabela”. Até a aprovação do PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado), no final do ano de 2006, a lei nº 98/80 foi o único instrumento legal do município utilizado para disciplinar a ocupação urbana. Embora em muitos momentos estabeleça apenas recomendações de conduta, a lei nº 98/80 tem sido a base de ações e decisões do poder público tais como obras públicas, aprovações de projetos e organizações de boa parte das atividades turísticas e imobiliárias desenvolvidas no município.

A importância dada à paisagem, expressa desde a década de 1980 pela lei municipal nº 98/80, foi reafirmada na época da elaboração a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

O PDDI do município de Ilhabela começou a ser elaborado em 2001, no início da gestão do então prefeito Manoel Marcos de Jesus Ferreira. Fatos como poluição ambiental, turismo massificado e ocupação desordenada sinalizavam a necessidade de ações públicas e leis mais elaboradas. Naquele ano foi estabelecida uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Ilhabela e o Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para elaboração do PDDI. Conforme conta Ricardo Martins, o então diretor de promoção ambiental da Prefeitura Municipal de Ilhabela e um dos membros da equipe que elaborou o PDDI, a iniciativa não teve relação com a existência presente no Estatuto das Cidades¹³:

O Estatuto das Cidades foi posterior ao início do PDDI. Quando o prefeito (Manoel Marcos, atual prefeito de Ilhabela) assumiu (2001), ele queria um plano diretor. Ele conversou com a Maria Inês (atual secretária municipal de meio ambiente), falou que queria montar um plano para Ilhabela para controlar o crescimento. (...) A Maria Inês tinha contato com professores da USP e ela dava preferência para ele às empresas que vinham com “receitas de bolo” pronta. O prefeito gostou da idéia. Fomos à USP, formamos uma equipe com professores de diversas áreas, geografia, biologia, etc..., e a condição deles (da equipe) era que o plano fosse mais popular possível, o mais participativo possível, e era o que o prefeito e Maria Inês queriam na época. Ai fizemos aquelas mais de 50 reuniões com a população. (...) A gente teve que ensinar as pessoas a pensar nos problemas (...) Com a metodologia que nós usamos conseguimos fazer as pessoas pensar nos problemas maiores.

¹³ O item I do Artigo 41 da Lei Federal nº 10257/2001 estabelece a obrigatoriedade.

A participação popular foi um elemento fundamental na elaboração do PDDI. Embora uma das principais funções de um plano diretor seja fixar princípios e parâmetros para o desenvolvimento urbano, a participação popular ajudou a aproximar o PDDI da realidade de Ilhabela; além disso, também permitiu dar mais transparência e visibilidade tanto ao longo e complexo processo de elaboração do PDDI como ao próprio plano. Prova disso é o fato do PDDI ter sido, desde a época de sua elaboração, objeto de discussões intensas entre os cidadãos, políticos e imprensa.

Ao longo dos cinco anos de elaboração e também após a aprovação do PDDI foi alvo de diversas críticas, a maioria delas baseada na idéia de que o plano criaria restrições severas à construção civil. Essas críticas chegaram a um ponto tal que no final de 2006, as vésperas da promulgação do PDDI, diversos profissionais (arquitetos e engenheiros) protocolaram projetos para aprovação, buscando evitar novas regras para projeto e construção. Estima-se que quase mil projetos foram protocolados na Prefeitura Municipal de Ilhabela numa única semana. A leitura do PDDI revela, no entanto, que, no tocante a projetos e construções, poucas restrições foram criadas e neste particular há poucas diferenças entre PDDI e a Lei Municipal nº 98/1980, que até então regulava a construção civil.

Entre os princípios adotados pelo Plano de Desenvolvimento Integrado de Ilhabela, consolidado como Lei Municipal nº 421/2006, estão:

1. Desestimular a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, a expansão urbana e o adensamento - Cada novo espaço da mancha urbana implica desmatamento e estímulo a especulação imobiliária, exige a ampliação de estruturas urbanas, o que causa danos ambientais e envolve grandes custos para o município.
2. Desenvolver sub-centros - Hoje praticamente todos os serviços públicos e privados são centralizados no bairro do Perequê, onde se situa também o Paço Municipal. A Vila, o núcleo urbano que deu origem

a cidade de Ilhabela, é hoje centro histórico e turístico. Ao mesmo tempo existem bairros inteiros de residências de veraneio e áreas onde praticamente não há serviços e comércio. Os objetivos aqui são verificar os bairros e as atividades neles desenvolvidas e diminuir a sobrecarga no sistema de transportes, bastante limitado.

3. Recuperar áreas de preservação permanente: atualmente a ocupação irregular tem penalizado principalmente os córregos e seus arredores, causando problemas que se estendem às praias e às poucas áreas de mangue da cidade.

4. Desestimular a expansão da malha viária: embora a malha viária atual seja muito limitada, ela está diretamente relacionada à expansão da mancha urbana, ora estimulando-a, ora respondendo às suas demandas.

5. Garantir acessibilidade pública ao patrimônio natural de Ilhabela, bem como a visibilidade cênica e paisagística ao longo da principal via da cidade (a rodovia SP – 131): existem diversos casos em que a visibilidade foi limitada por muros e construções, o que, numa cidade turística, são fatos preocupantes e de importância estratégica.

6. Reconhecer a cidade informal, isto é, o interesse da população no desenvolvimento da cidade.

7. Valorizar o patrimônio sócio-ambiental; estimular a economia, o desenvolvimento da cidade e as atividades ambientalmente sustentáveis.

8. Reconhecer a diversidade cultural presente no arquipélago: a despeito da importância das tradições caiçaras, este item refere-se naturalmente aos migrantes e aos veranistas. Há diversos bairros em que os migrantes são maioria.

Os itens 1, 2 e 4 têm como foco a restrição e o controle do crescimento urbano, o principal causador de problemas ambientais no município. À medida que áreas afastadas são ocupadas com construções, cria-se a demanda pela

expansão da malha viária para facilitar o acesso a essas áreas. À medida que essa demanda é atendida, com a expansão e o aperfeiçoamento da malha viária, áreas vizinhas às áreas “pioneiras” são ocupadas e toda a região vai-se adensando. Esses três itens pretendem, assim, controlar o crescimento urbano de modo que ele aconteça na mancha já existente. Ao mesmo tempo, o estímulo à formação de sub-centros pretende avaliar as tensões sobre os dois centros existentes (Vila e Perequê) e desenvolver bairros desprovidos de serviços e comércio, onde predominam casas de veraneio. Naturalmente, os princípios estabelecidos pelo PDDI são consensuais e genéricos; a garantia da concretização desses princípios depende em muitos casos da regulamentação através de leis complementares.

Sobre certos aspectos, o PDDI tem como pressuposto o desestímulo e a restrição ao crescimento – como temiam alguns profissionais do setor imobiliário. No entanto, o que se coloca em questão com o PDDI é precisamente a qualidade do desenvolvimento urbano realizado até hoje e daquele que será realizado nos próximos anos. Neste sentido o PDDI mais orienta do que restringe.

O PDDI também estabelece o zoneamento ecológico e econômico do município, de forma a controlar o crescimento, ordenar a expansão urbana e preservar os recursos naturais em seu território (Figura 18).

- Zona de Restrição Total à ocupação (ZRT): compreende todas as áreas de costões rochosos, praias e área abrangida pelo Parque Estadual de Ilhabela.
- Zona de Alta Restrição 1 (ZR1): compreende as áreas que possuem como características relevos de inclinação acima de 47%, recobertos por florestas ou não. Constituem-se zonas de alta restrição de uso por razões geotécnicas e ecológicas. Define as áreas entre o nível do mar e a cota 100 metros de altitude, estendendo-se da Praia do Jabaquara pela vertente do Oceano Atlântico até o Córrego do Sepituba no extremo sul do município. Permite-se o uso/ocupação em módulos de tamanho mínimo de

10.000 m² com taxa de ocupação de 10% e coeficiente de aproveitamento de 0,10.

- Zona de Alta Restrição 2 (ZR2): compreende as áreas que possuem como características relevos de inclinação acima de 47% recobertos por florestas ou não. Constituem-se zonas de alta restrição de uso por razões geotécnicas e ecológicas. Ocorrem nas vertentes voltadas para o Canal de São Sebastião. Permite-se o uso e ocupação em módulos de tamanho mínimo de 3.000 m², com taxa de ocupação de 15% e coeficiente de aproveitamento 0,20.

- Zona Urbana de Restrição Geotécnica e Ecológica (ZU1): compreende as áreas urbanas que possuem como características relevos de inclinação entre 30 e 47%. Corresponde aos terrenos urbanizáveis com restrições geotécnicas e ecológicas. Permite-se o parcelamento do solo em módulos de terrenos de tamanho mínimo de 1.800 m², com taxa de ocupação de 20% e coeficiente de aproveitamento de 0,30.

- Zona Urbana de Restrição Geotécnica e Ecológica 2 (ZU2): compreende as áreas que possuem como características relevo de inclinação entre 0 e 30%. Compreende os terrenos urbanizáveis com baixas restrições. Permite-se implantação de módulos de tamanho mínimo de 450m², sem desdobro em áreas localizadas no bairro do Perequê, Vila, Itaquanduba, e Barra Velha. Nos demais bairros o tamanho mínimo deve ser 600m², com taxa de ocupação de 30% e coeficiente de aproveitamento 0,50.

- Zona de Interesse Específico (ZIE): corresponde às áreas ocupadas pelas comunidades tradicionais, áreas de patrimônio histórico e cultural e sítios arqueológicos. As áreas das comunidades tradicionais seguem as seguintes delimitações: limites laterais pelo divisor de água de cada sub-bacia

hidrográfica contigua à praia ou costeira onde se encontram moradias de cada uma das comunidades até atingir a cota que define o limite do Parque Estadual de Ilhabela;posteriormente segue a cota 100m até encontrar outro divisor de água que se estende até o mar.

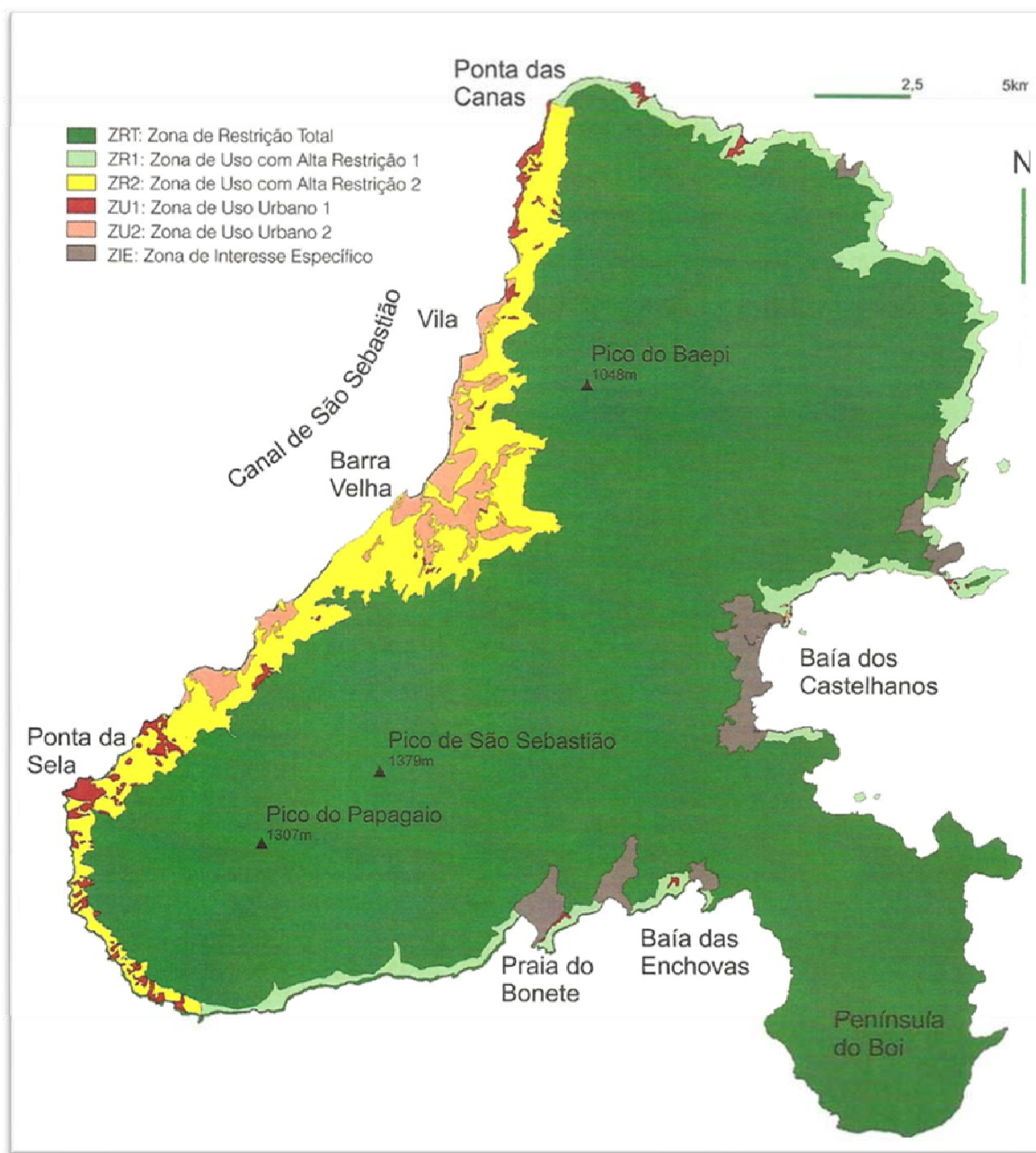


Figura 18 – Zoneamento Ecológico e Econômico do município de Ilhabela, estabelecido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, lei municipal nº 421/2006.

A Figura 18 deixa claro quais são os dois principais determinantes do zoneamento. O primeiro é o Parque Estadual de Ilhabela, que, por suas características físicas e legais, delimita a cidade a partir das cotas planialtimétricas de 200m e 100m – o que varia em função do zoneamento. O segundo é a

topografia acidentada que restringe a ocupação em determinadas áreas da cidade, mesmo que estejam inseridas em áreas totalmente ocupadas.

Não há, contudo, inovações com relação ao que já havia sido estabelecido anteriormente com a legislação anterior ao PDDI. Nesse sentido o zoneamento proposto pelo PDDI apenas reafirma aquilo que já havia sido estabelecido por leis como a Lei nº 98/80, a Lei de Gerenciamento Costeiro e o Decreto nº 9414/1977, que criou o Parque Estadual de Ilhabela.

A despeito da qualidade do PDDI, tanto em seu texto final quanto em todas as etapas cumpridas em sua elaboração, ainda falta ao plano a elaboração e a regulamentação de leis complementares para que ele seja integralmente colocado em prática. Existem diversos pontos que permanecem como intenção, sem que se absorva qualquer ação pública no sentido de realizá-los. Por exemplo, o PDDI reconhece e destaca a importância de transportes alternativos ou públicos; no entanto a única ciclovia do município ainda não foi totalmente concluída e o transporte hidroviário – potencial inexplorado – limita-se à travessia marítima especialmente dedicada a carros, motos e caminhões.

Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, corretores imobiliários afirmaram que o PDDI cria restrições sem, no entanto, prever sua aplicação prática. À parte o fato de que muitos casos isso é feito posteriormente, através de regulamentações e leis complementares¹⁴, a fiscalização municipal é deficiente e algumas ambigüidades permanecem sem solução.

¹⁴ É o caso dos parágrafos do PDDI que tratam da restrição do turismo de massa. Estes parágrafos têm sido discutidos em ocasião da elaboração das leis que limitam o acesso de veículos que criam taxas específicas para turistas, com vistas à proteção ambiental.

O PDDI dá grande ênfase ao desenvolvimento sustentável baseado no turismo ecológico, mas a construção civil continua sendo uma atividade economicamente importante para a grande parcela da população, sobretudo os migrantes. Não há sinais ao menos em curto ou médio prazo, de que a cidade possa reduzir sua dependência do mercado imobiliário e, a não ser pelo PDDI, não se nota qualquer esforço do poder público nesse sentido.

Por sua própria natureza pode-se dizer que o PDDI deverá consolidar-se como lei fundamental do município à medida que leis complementares sejam criadas e regulamentadas e mesmo com a divulgação e adoção de seus princípios, seja por parte da iniciativa privada, seja pelo poder público. O momento atual – mudança de governos municipais¹⁵ – cria a expectativa de que o PDDI seja mais amplamente adotado, não apenas no sentido de regulamentar sua aplicação prática, mas também no sentido de vê-lo adotado como princípio de ações do poder público e da iniciativa privada. Os princípios propostos pelo PDDI têm sido adotados espontaneamente por cidadãos comuns, profissionais e empresas do setor imobiliário e turístico. No momento, dado a pouco numero de exemplos desse tipo e seu pequeno impacto sobre a cidade, eles não tem sido suficientes para gerar as transformações necessárias, tampouco para influenciar a postura exploradora que tem sido adotada até hoje. Isso ocorre porque o poder público se beneficia do desenvolvimento urbano, independente de seu impacto. As leis municipais estabelecem uma relação de proporção direta entre os tributos e a área total do imóvel. Além disso não representar obstáculo para quem decide construir ou comprar imóveis em Ilhabela, essa proporcionalidade pode ser um estímulo para que o poder público municipal tenha uma atitude desenvolvimentista diante de atividades e possibilidades econômicas do município.

¹⁵ Manoel marcos de Jesus Ferreira, do PTB, que cumpriu dois mandatos entre 2001 e 2008, e Antonio Luiz Colucci, do PPS, que assumiu a prefeitura para cumprir o mandato de 2009 a 2012.

A aplicação do PDDI seria, assim, prova da disposição pública no sentido de preservar os recursos naturais do município e recuperar aqueles que foram esgotados ou danificados nas ultimas décadas.

4. CONCLUSÃO

As cidades litorâneas de pequeno porte apresentam-se como importantes mercados emissores e receptores de turistas e tem chamado a atenção dos gestores públicos para a exploração do turismo regional (Embratur, 2009). O exposto na presente pesquisa reflete na região em estudo o processo de formação e transformação do território.

Na maioria das cidades pequenas há problemas de infra-estrutura urbana, e o turismo de massa agrava ainda mais tais carências. Os gestores públicos, com poucas possibilidades de investir em melhorias urbanas, não conseguem atender a grande demanda turística, resultando na degradação do meio ambiente urbano e rural e na descaracterização do espaço urbano (Fonteles, 2004). Essas cidades sofrem com as limitações financeiras do poder público local, não conseguindo se estruturar antes de ocorrer à demanda turística. Também, por atender a um turismo sazonal, muitas das carências urbanas ocorrem somente nas temporadas de verão e feriados, o que torna difícil manter uma infra-estrutura extra que ficará ociosa durante a baixa temporada. Diferente do Rio de Janeiro e do Nordeste brasileiro, que recebem turistas o ano inteiro, o Litoral Norte do Estado de São Paulo não tem fluxo permanente que compense melhores investimentos (Ruschmann, 2005).

As cidades do litoral norte do Estado de São Paulo apresentam intervenções pontuais e de uso particular, assim, os retornos para o espaço urbano público são negativos. Considerando que nas cidades brasileiras o planejamento urbano é um processo que geralmente ocorre depois do crescimento populacional desordenado, e que a demanda de infra-estrutura urbana necessária está sempre acima da existente, o turismo, quando acontece, aumenta ainda mais tais carências.

A alusão que se faz nesta pesquisa ao Código Florestal Brasileiro, um importante instrumento com papel orientador no processo de planejamento, deve-se ao fato de permitir, em um momento oportuno por que passa o país, a discussão a respeito dessa legislação ambiental, na busca de vislumbrar possibilidades para o desenvolvimento sustentável das pequenas cidades litorâneas dotadas de valiosos recursos naturais e grande potencial turístico.

Neste estudo de caso, por exemplo, foi possível verificar alguns pontos que contribuem para a solução dos problemas enfrentados pelo município. Primeiramente, é importante reconhecer que o município apresenta uma sazonalidade que compromete a economia do local de forma negativa, e, portanto, há necessidade de uma Política Pública para estruturar o turismo, que é principal atividade econômica atualmente. É preciso estimular o turismo fora da alta temporada, através dos atrativos e potencialidades locais.

A construção das casas de segunda residência precisam ser coibidas afim de controlar a urbanização acelerada e conseqüentemente o crescimento de favelas e ocupação em Áreas de Preservação Permanente e de Risco, além de disciplinar o mercado imobiliário. Em detrimento a esta ação criar incentivos fiscais para a implantação de pousadas que atendam a demanda do turismo.

O sistema viário e transporte municipal é outro ponto que gera conflitos na cidade, conforme já apresentado no capítulo II, estrutura-se ao longo de toda a costa ligando os dois extremos sul e norte do município, contando com uma única e principal via (43km) a partir da qual ramificam-se ruas e demais ligações para os bairros afastados da orla. O sistema de transporte público em alta temporada enfrenta graves problemas de trânsito congestionado, não atendendo a população fixa, tampouco a flutuante. O município conta ainda com a travessia de balsa, realizado pelo Desenvolvimento Rodoviário S.A. (DERSA) o único meio para entrar em Ilhabela, este em alta temporada recebe um número grande de veículos formando filas quilométricas capazes de congestionar ainda mais o trânsito.

Essa situação pode ser solucionada através do impedimento da entrada de veículos no município e ainda a implantação do transporte público hidroviário, que além de desafogar o trânsito será um grande atrativo turístico. Vale ressaltar que o município já conta com toda a infra-estrutura para a implantação desse serviço, como os piers e ainda as lanchas de pequeno porte que a DERSA possui.

Nesse sentido, é notória a importância do planejamento e dos instrumentos de gestão e planejamento territorial como ferramentas fundamentais na estruturação do território, sobretudo naqueles onde existe uma clara pressão urbanística, decorrente da atividade turística. Por outro lado, a longo prazo, tais medidas proporcionam benefícios para o território, para as cidades e para a qualidade de vida dos habitantes. Ocorre nessas cidades que, por se constituírem em intervenções pontuais e de uso particular, os retornos para o espaço urbano público foram negativos, mas ainda com possibilidades de evidenciar seu valor histórico, cultural e natural para gerar um território atrativo sem chegar a uma possível degradação e uma futura estagnação do produto turístico, assim proporcionando à essas pequenas cidades litorâneas um desenvolvimento sustentável e capaz de garantir a qualidade de vida de toda população.

O estudo de caso utilizado neste trabalho para exemplificar o tema desta pesquisa, demonstra a especial atenção que merecem os Planos Diretores Municipais, no intuito de compreender a cidade e oferecer respostas aos problemas mais comuns, e através de ações contribuir para a formação de uma nova consciência em relação à cidade. Visto que foi precisamente a falta dessa consciência um dos motivos que levou o turismo e o mercado imobiliário a interferir negativamente na paisagem e nos recursos naturais de Ilhabela.

A evolução urbana de Ilhabela e a manutenção das qualidades que permitiram o êxito do turismo e do mercado imobiliário dependem de um claro entendimento dessas qualidades. Pela forma como essas duas atividades fizeram parte da constituição da cidade, não parece possível buscar um caminho de desenvolvimento em que elas não estejam incluídas. Chega a ser irônico constatar

que as duas atividades que mais trouxeram problemas para a Ilhabela são também aquelas que têm permitido obter os recursos necessários para a superação desses problemas.

Não se trata, contudo, de apenas desenvolver uma nova compreensão diante das questões ambientais e paisagísticas das pequenas cidades litorâneas, como também de refletir sobre os efeitos dessas duas atividades, que atuam fortemente no litoral, e sobre os meios que lhes permitirão trazer benefícios reais e duradouros às cidades.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTÉS, Carmen. **El Turismo em América latina y el Caribe ya a experiência Del BID. Inter-Amerian Development Bank.** Washington, 2006. Disponível em [HTTP\\www.iadb.org/sds/doc/env-149e.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/env-149e.pdf).

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Cidade: espaço da cidadania.** In: GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis; BRAGA, (orgs) \\pedagogia Cidadã: cadernos de formação-ensino de geografia. São Paulo: UNESP – PROPP, 2004, p. 105-120.

CALVENTE, M.D.C.M.H. **O Impacto do Turismo sobre as comunidades de Ilhabela (SP)** In: Geografia – Revista do Departamento de Geociências. Londrina, Nº 1, Volume 8, 1999.

CASTELLS, Manoel. **A questão Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DOMSCHKE, V. L. **São Sebastião: proposta de renovação urbana.** 1998. 180 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FONTELES, J. O. **Turismo e impactos socioambientais.** São Paulo: Aleph, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA. **Plano Gestor de Turismo. Ilhabela – Estância Balneária de Ilhabela,** 2005.

JUNIOR, Heitor Frugoli. **A cidade e seus agentes: práticas e representações.** Editoras Puc Minas/ Edusp: Belo Horizonte, 2009.

MACEDO, Silvio Soares; PELLEGRINO, Paulo Renato Mesquita. **Do éden à cidade – transformação da paisagem litorânea brasileira.** In: YAZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da (org). Turismo: espaço, paisagem e cultura. Hucitec. São Paulo. 1996. P. 156-160.

MARICATO, Ermínia; **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil.** In: A cidade do pensamento único. Petrópolis, editora Vozes, 2000.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira. 1ª Ed. São Paulo: Annablume, 2007.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente.** 11. ed. São Paulo: Papirus, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira.** Ed. Hucitec: 1994, 1994a .

SANTOS, Milton. **Metamorfose do Espaço Habitado.** São Paulo, Hucitec, 1988.

SANTOS, Rozely Ferreira. **Planejamento Ambiental: teoria e prática.** Editora Oficina de Textos: São Paulo, 2004.

SILVA, keli de Oliveira. A periferização causada pela desigual urbanização brasileira. **Revista Urutágua**, nº 11. Universidade estadual de Maringá. Maringá, 2007.

SIMÕES, Nivaldo. **Uma Viajem pela História do Arquipélago de Ilhabela. Nova América.** São Paulo, 2005.

6. BIBLIOGRAFIA PESQUISADA

AB`SABER, Aziz Nacib. **O litoral do Brasil**, Metalivros, 2008.

ACSELRAD, Henri. **Cidade, Ambiente e Política: problematizando a agenda 21 local**. Editora Garamond:, Rio de Janeiro, 2006.

ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Editora DP&A:, Rio de Janeiro, 2001.

BRANCO, Adriano Murgel e outros. **Desenvolvimento Sustentável na Gestão de Serviços Públicos: responsabilidade socioambiental e informe social**. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2007.

BRASIL. **Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Polis/Caixa Econômica Federal, 2001.

CARLOS, A.F.A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.

CORREA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Editora Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2006.

CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3 ed. Editora Ática: São Paulo, 1996.

DOMINGUES, V. **Turismo e Recursos Costeiros em São Sebastião e Ilhabela: percepção de moradores e turistas**. Tese (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

DUARTE, **Políticas públicas e o Meio Ambiente: O Gerenciamento Costeiro de São Paulo**. *Tese (Dissertação de Mestrado)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

FERRAZ, Hermes. **Cidade e Vida**. Editora João Scortecci: São Paulo, 1996.

FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. **Planos Diretores Municipais: integração regional estratégica**. Editora Antac: Porto Alegre, 2007.

GUDUCCI, Roberto. **A cidade dos Cidadãos: um urbanismo para todos**. Editora Brasiliense: São Paulo, 1980.

GUIMARÃES, Raul Borges; VIEIRA, Alexandre Bergamin; NUNES, Marcelo. **Cidades Médias: território da exclusão**. Presidente Prudente: Grupo de estudos urbanos. v.2, n. 4, p.267-287, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA; **Lei Municipal 98/80**. “**Dispõem sobre o patrimônio turístico, a proteção ambiental e o parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Ilhabela**”, 1980.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA; **Lei Municipal nº 421/2006**. “**Dispõem sobre a instituição do Plano Diretor de desenvolvimento sócio ambiental do município de Ilhabela e dá outras providencias**”, 2006.

JEUDY, Henry-Pierre. **Espelho das Cidades**, tradução Regiane Janowitzer. Editora Casa das Palavras: Rio de Janeiro, 2005.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**; tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMOS, L.A. **“Os Sete Mitos do Turismo: a busca de alguns conceitos fundamentais”**. In: GASTAL, S. (org.); **Turismo: 9 Propostas Para um Saber Fazer**. Edição dos Autores, 1998.

LEMOS, Amélia Inês G. **Turismo: Impactos Sócio-ambientais**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

LEMOS, Amélia Inês G. de. **Turismo: impactos Sócio-ambientais**. 3 ed. Editora, editora Hucitec: São Paulo, 2001.

MARCELINO, A.M.T. **O Turismo e sua Influência na Ocupação do Espaço Litorâneo**. In: RODRIGUES, A.A.B. (org.); **Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. **Cidade e Natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 1999.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para crise urbana**. Editora Vozes, Petrópolis, RJ, 2001.

MERLO, M. **Memórias de Ilhabela: as faces ocultas vozes no ar**. São Paulo: Editora Educ/Fapesp, 2001.

MORAES, A.C.R. **Contribuições para a gestão costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.

MOURA, Geraldo José Calmon de. **Da praia ao moro: peculiaridades no processo de segregação sócio-territorial em Ilhabela-SP**. Tese (*Dissertação de Mestrado*). Campinas: UNICAMP, 2005.

PEREIRA, Elson Manoel Pereira (org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Editora Argos: Chapecó, 2008.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. 11. ed. São Paulo: Papirus, 2005.

SALGUEIRO, Heliana Angotti. **Cidades Capitais do Século XIX**. Editora da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2001.

SAULE JR, N.; **A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da prioridade dos conflitos ambientais urbanos**. In SAULE JR, N. (coordenador), *Direito à cidade, Trilhas Legais para o Direito às Cidades Sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad/ Instituto Polis, 1999.

SEADE Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. In Site eletrônico: <http://www.seade.gov.br>

SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO. **Ilhas do Litoral Paulista**, Série Documentos, São Paulo, 1989.

_____. **Macrozoneamento do Litoral Norte – Plano de Gerenciamento Costeiro**, São Paulo, 1996.

_____. **Planos de Manejo de Unidade de Conservação/ Parque Estadual de Ilhabela**, São Paulo, 1999.

SILVA, Christian Deni Rocha e. **Cidade e Natureza: mercado imobiliário, turismo e desenvolvimento urbano em Ilhabela**. Tese (Dissertação de

Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

SOUZA, M. L.; **Mudar a cidade: Uma introdução Crítica ao Planejamento e a Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSITO, M. E. B.; **Espaços Urbanos: Territorialidades e Representações**. In Dinâmica Economia, Poder e Novas Territorialidades. UNESP: 1999.