

**UNICAMP**

Número: 005/2005

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**GERALDO JOSÉ CALMON DE MOURA**

Da praia ao morro:

Peculiaridades no processo de segregação sócio-territorial em Ilhabela-SP.

Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências  
como parte dos requisitos para obtenção do título de  
Mestre em Geografia

**Orientador:** Profa. Dra. Maria Tereza Duarte Paes Luchiari

Este exemplar corresponde  
redação final da tese defendida  
por Geraldo José Calmon de Moura  
e aprovada pelo Conselho Julgador  
em 25/01/2005

  
ORIENTADOR

**CAMPINAS - SÃO PAULO**

Janeiro – 2005

JNIDADE	BC
NR CHAMADA	+UNICAMP
	M865d
V	EX
TOMBO BC	03820
PROC.	16.P.00026.05
	C <input type="checkbox"/> U <input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	16/05/05
NR CPD	

**Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca  
do Instituto de Geociências/UNICAMP**

BIB ID - 349754

M865d

Moura, Geraldo José Calmon de

Da praia ao morro: peculiaridades no processo de segregação sócio-territorial em Ilhabela-SP / Geraldo José Calmon de Moura.-  
Campinas, SP.: [s.n.], 2005.

Orientador: Maria Tereza Duarte Paes Luchiari.

Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Ilhabela(São Paulo) – Geografia. 2. Urbanização – Ilhabela(SP). 3. Exclusão. 4. Urbanização – Aspectos Sócios.  
I. Luchiari, Maria Tereza Duarte Paes. II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. III. Título.



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**AUTOR: GERALDO JOSÉ CALMON DE MOURA**

**ORIENTADORA: Profa. Dra. Maria Tereza Duarte Paes Luchiari**

Aprovada em: 25/01/05

**EXAMINADORES:**

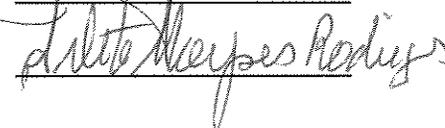
**Profa. Dra. Maria Tereza Duarte Paes Luchiari**

 - Presidente

**Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte**



**Profa. Dra. Arlete Moyses Rodrigues**



**Campinas, 25 de janeiro de 2005**

*Aos meus pais, Cleide e José Roberto,  
Que, mesmo algumas vezes sem entender,  
sempre me apoiaram.  
Que, mesmo nas opções mais difíceis e distantes,  
sempre estiveram juntos!*

## AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa da vida cumprida. Por mais que se enfatize o processo é assim que predomina o sentimento nesse momento de finalização dessa dissertação de mestrado.

Mescla de cansaço e realização, de tristeza do final de um ciclo e alegria da missão cumprida, cada fase desse trabalho somente pode ser concretizada com a colaboração, o apoio e a sensibilidade de pessoas que, dia a dia e através de seus gestos, responderam com carinho às minhas inquietações, com paciência à minha indisciplina, com maturidade às minhas preocupações e com amor ao meu eventual desânimo. A essas lindas pessoas o meu Muito Obrigado!

Aos meus pais e meu irmão, pelo constante apoio, afeto, força, carinho e amizade em absolutamente TODOS os momentos dessa dissertação e já bem antes dela. Vocês me ensinaram ao longo de uma vida o significado da palavra amor.

Agradeço a Profa. Dra. Maria Tereza Duarte Paes Luchiari e sua difícil tarefa de me “alfabetizar” no mundo da geografia, agradeço pela paciência nas críticas, pelo carinho da condução do processo e pela confiança no potencial desse orientando da “primeira fornada”.

A Profa. Dra. Arlete Moyses Rodrigues, ex-colega em Guarulhos e companheira na luta por um mundo melhor, pelos ensinamentos e pelo grande apoio, às vezes em forma de broncas. A Profa. Dra. Claudette Vitte pelas importantes considerações na banca de qualificação.

A todos os colegas da Secretaria de Transportes e Trânsito de Guarulhos, minha “outra casa” e em especial aos funcionários do Departamento de Planejamento e Projetos e a Eng. Patrícia Veras, minha chefe, que mesmo preocupada com o pleno exercício da função pública, mostrou-se sempre generosa e compreensiva autorizando-me a usar tempo necessário ao desenvolvimento dessa dissertação.

Ao colega e amigo Aqto. Weber Sutti, pela solidariedade e pronto atendimento ao meu pedido de auxílio na “reta final”, sem a sua ajuda e sugestões, você sabe, não chegaríamos até aqui.

Aos colegas da pós-graduação Cris, Ana, Charley, Cláudio, Zú, Lavínia, Érika, Gabi, Murilo, Mel e tantos outros pela importante troca de informações e energias, pelo coleguismo e amizade que, por certo, perpetuarão.

Aos funcionários do IGE-UNICAMP, em especial a Val, pessoa magnífica e especial que ao longo de dois anos e meio e de uma forma única e carinhosa, não permitiu que prazos fossem descumpridos e normas subvertidas, sendo de fundamental importância no cumprimento desse ciclo.

A geógrafa Maria Inez Fazzini, coordenadora do Plano Diretor em Ilhabela, pela paciência em conceder-me a entrevista, e pelas importantes informações sobre o município.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Ilhabela, em especial ao James e Rafaela que, ao me abrirem portas, mostraram-me verdadeiramente o que significa ser Servidor Público.

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	vi
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	x
ÍNDICE DE QUADRO E TABELAS.....	xi
ÍNDICE DE FOTOS .....	xii
RESUMO .....	xiii
ABSTRACT .....	xiv
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I: PLANEJAMENTO, GESTÃO E CIDADANIA .....	4
CAPÍTULO 1: PRODUÇÃO E PLANEJAMENTO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO .....	5
Planejamento e Território Urbano Brasileiro .....	7
Práticas de Planejamento e Gestão.....	10
CAPÍTULO 2: A EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO E DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.....	16
Legalidade e Ilegalidade no uso do solo urbano .....	19
CAPÍTULO 3: O CONTEXTO ATUAL DA SEGREGAÇÃO E DA EXCLUSÃO SÓCIO - TERRITORIAL.....	24
PARTE II: A DINÂMICA DAS CIDADES COSTEIRAS E TURÍSTICAS.....	28
CAPÍTULO 4: A DINÂMICA DAS CIDADES COSTEIRAS.....	29
Particularidades legais das áreas costeiras .....	31
CAPÍTULO 5: AS INFLUÊNCIAS DA ATIVIDADE TURÍSTICA NA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO .....	37
PARTE III: PARÂMETROS E CONCLUSÕES DE ANÁLISE DA EXCLUSÃO SÓCIO TERRITORIAL EM ILHABELA.....	45
CAPÍTULO 6: EIXOS DE ANÁLISE DE AFERIÇÃO DA EXCLUSÃO SÓCIO TERRITORIAL EM ILHABELA.....	46
A qualidade de vida.....	49

Algumas conclusões sobre qualidade de vida .....	68
A componente territorial .....	71
Algumas conclusões sobre a componente territorial .....	85
Os mecanismos de combate à exclusão .....	86
Tratamento à população caiçara .....	86
Participação Popular .....	87
Zoneamento, Habitação, Uso e Ocupação do Solo .....	89
Algumas conclusões sobre os mecanismos de combate à exclusão .....	94
CAPÍTULO 7: CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	95
BIBLIOGRAFIA:.....	98
ANEXOS:.....	103
ANEXO I: INSTRUMENTOS DO ESTATUTO .....	104
ANEXO II: MAPAS .....	108
ANEXO III: DOCUMENTOS LEGAIS .....	117

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

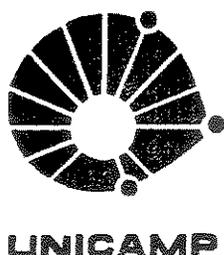
GRÁFICO 6.1 - EVOLUÇÃO DO IDH-M NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS PAULISTAS (1991-2000).....	51
GRÁFICO 6.2 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DO IDH NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS PAULISTAS (1991-2000) .....	53
GRÁFICO 6.3 - VARIAÇÃO NOS ÍNDICES QUE COMPÕEM O IDH-M EM ILHABELA.	55
GRÁFICO 6.4 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DO IDH -R NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS PAULISTAS.....	57
GRÁFICO 6.5 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DE DO IDH -L NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS PAULISTAS.....	61
GRÁFICO 6.6 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DE DO IDH -E NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS PAULISTAS.....	63
GRÁFICO 6.7 - EVOLUÇÃO NACIONAL NA POSIÇÃO DO IDH (1991-2000) NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS PAULISTAS .....	65
GRÁFICO 6.8 - EVOLUÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS EM ILHABELA .....	73

## ÍNDICE DE QUADRO E TABELAS

TABELA 4.1 - CRESCIMENTO POPULACIONAL DO LITORAL PAULISTA.....	33
TABELA 5.1 - POPULAÇÃO TOTAL DO MUNICÍPIO DE ILHABELA E PARTICIPAÇÃO NA POPULAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS 1970, 1980, 1990 E 2010.....	39
TABELA 5.2 - POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS PARTICULARES DE ILHABELA.....	39
TABELA 6.1 - EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO EM ILHABELA POR SETOR PRODUTIVO .....	59
TABELA 6.2 - INDICADORES DE RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE EM ILHABELA .....	59
TABELA 6.3 - EVOLUÇÃO DA RENDA MÉDIA E DESIGUALDADE EM ILHABELA.....	61
TABELA 6.4 - NÍVEL EDUCACIONAL DA POPULAÇÃO ADULTA EM ILHABELA.....	65
TABELA 6.5 - EVOLUÇÃO DO ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL EM ILHABELA.....	67
TABELA 6.6 - EXPECTATIVA DE VIDA EM ILHABELA .....	69
TABELA 6.7 - PERCENTUAL DA RENDA APROPRIADA POR EXTRATO DA POPULAÇÃO EM ILHABELA.....	70
QUADRO 6.1 - QUADRO ORIENTATIVO PARA OBTENÇÃO DO MACROZONEAMENTO.....	72
TABELA 6.8 - PERCENTUAL DE RESIDÊNCIAS DE USO OCASIONAL .....	76
TABELA 6.9 - ZONEAMENTO PROPOSTO.....	93
TABELA 6.10 - TAXA DE OCUPAÇÃO E COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO .....	93

## ÍNDICE DE FOTOS

FOTO 6.1 – RESIDÊNCIA NO BAIRRO DE ENGENHO D'ÁGUA .....	79
FOTO 6.2 – HOTEL DAS MERCEDES .....	79
FOTO 6.3 –RESIDÊNCIA NO BAIRRO DE ENGENHO D'ÁGUA .....	79
FOTO 6.4 – APART HOTEL NO BAIRRO DO PEREQUÊ.....	81
FOTO 6.5 – RESIDÊNCIA NO BAIRRO ENGENHO D'ÁGUA .....	81
FOTO 6.6 – RESIDÊNCIA NA PRAIA DO BARREIRO .....	81
FOTO 6.7 – CENTRO COMERCIAL NO BAIRRO DE BARRA VELHA COM 3 ANDARES	83
FOTO 6.8 – RESIDÊNCIA EM CONSTRUÇÃO COM MAIS DE 2 PAVIMENTOS NO BAIRRO DE ENGENHO D'ÁGUA .....	83
FOTO 6.9 – RESIDÊNCIA COM MAIS DE 2 PAVIMENTOS NO BAIRRO DE PINDÁ .....	83
FOTO 6.10 – PADRÃO DE OCUPAÇÃO NO BAIRRO DE SANTA TEREZA.....	91
FOTO 6.11 – PADRÃO DE OCUPAÇÃO NO BAIRRO COCAIA .....	91



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS/  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

DA PRAIA AO MORRO: PECULIARIDADES NO PROCESSO  
DE SEGREGAÇÃO SÓCIO-TERRITORIAL EM ILHABELA-  
SP

**RESUMO**

**Geraldo José Calmon de Moura**

O presente trabalho busca resgatar as formas que se apresenta a segregação sócio territorial no município de Ilhabela-SP e suas particularidades enquanto município costeiro paulista.

Na primeira parte da dissertação, parte-se da demonstração de alguns traços que foram presentes na dinâmica de desenvolvimento das cidades brasileiras em geral e como esse processo encontrou amparo na produção da legislação urbanística. Demonstra-se como essa dinâmica esteve submetida à lógica mercantil e como suas regras organizadoras pautaram-se em padrões de diferenciação.

Em uma segunda parte, percebe-se as especificidades desse processo nos municípios costeiros e a influência da atividade turística nesse contexto. São verificadas como o histórico da ocupação e, posteriormente, a indústria turística, influenciaram a apropriação das áreas costeiras brasileiras.

Sobre Ilhabela, foco da terceira parte dessa dissertação, a questão da segregação sócio territorial é abordada a partir da análise de três eixos. No primeiro, a partir de dados do IBGE, PNUD-ONU, Fundação SEADE e Ministério do Trabalho, analisa-se a evolução dos parâmetros referentes à qualidade de vida e seus impactos no processo de inclusão/ exclusão no município. No segundo, analisa-se a influência da componente territorial no processo de exclusão, ou seja, avaliando desde a precariedade da legalidade urbanística até influência que o Parque Estadual tem na distribuição e na ocupação do solo no município. Finalmente, no terceiro eixo, é feita uma análise de como a legislação influi nesse processo, sendo estudados tanto a legislação em vigor (98/80), como o Plano Diretor em elaboração e sua relação com o Estatuto da Cidade.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS/  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

DA PRAIA AO MORRO: PECULIARIDADES NO PROCESSO  
DE SEGREGAÇÃO SÓCIO-TERRITORIAL EM ILHABELA-  
SP

### ABSTRACT

**Geraldo José Calmon de Moura**

The aim of this paper is to expose the ways in which socio-territorial segregation presents itself in the township of Ilhabela, São Paulo, and its singularities as a town on the coast of São Paulo state.

In the first part, the demonstration of characteristics present in the development dynamics of Brazilian cities in general were used and examples of how this process encountered support in the production of urbanistic legislation. It deals with how mercantile logic conditioned this dynamic and how its organizational rules were guided by differentiation standards.

The second part analyzes the specific details of this process in coastal towns and the influence of tourist activities in this context. The history of occupation and in its aftermath, the tourism industry, are studied to determine their influence in the appropriation of Brazilian coastal areas.

The third part of this paper deals with the issue of socio-territorial segregation in Ilhabela by viewing it from a “three-pillar” analysis. The first, supported by data from IBGE, PNUD-ONU, Fundação SEADE and Ministério do Trabalho, analyzes the life quality parameters and their impact on the process of inclusion/exclusion in the city. The second analyzes the territorial influence on the exclusion process; in other words, an evaluation, from the precarity of urbanistic legislation to the influence that the State Park has in the distribution and occupation of municipal land. Finally, the third pillar focuses on how the legislation influences this process, where both the current legislation (98/80), as well as the Master Plan under elaboration are analyzed, and their relationship with the City Statute.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho toma como reflexão central o processo de segregação sócio-espacial no meio urbano. Para tanto, analisa mais detalhadamente a segregação sócio-territorial em Ilha Bela, município localizado no litoral norte paulista e possuidor de características particulares como a valorização turística do seu território e a transformação de grande parte do seu município em Unidade de Conservação – fatores determinantes de uma valorização seletiva do seu território.

Levamos em consideração nessa pesquisa que a segregação sócio-territorial apresenta-se historicamente como característica fundamental na dinâmica de desenvolvimento das cidades brasileiras. Desde sua fundação, essa dinâmica de crescimento deu-se como importante instrumento de dominação, refletindo diretamente na organização sócio-espacial em que hoje estamos inseridos no meio urbano (Holanda, 1995). O espaço urbano, submetido ao jogo do mercado, fortaleceu uma visão imobiliária da cidade e consagrou injustiças e desigualdades (Santos, 2000:43).

As regras organizadoras do espaço urbano brasileiro caracterizam-se pelos padrões de diferenciação e separação sócio-territoriais, carregando em seu conteúdo uma intencionalidade que fortalece e consolida a desigualdade desde sua formulação (Caldeira, 2000:211).

Consideramos também importante ressaltar que em grande parte dos municípios costeiros brasileiros essa lógica excludente é potencializada, tendo em vista a valorização das áreas naturais preservadas – que ganham valor econômico por seus atributos naturais - reproduzindo com algumas particularidades o que se vislumbra nos grandes centros (Moraes, 1999:14). Além disso, a intensificação da atividade turística nesses locais, sobretudo através de seu impacto no preço da terra, desencadeou profundas transformações na organização do espaço do litoral brasileiro (Calvente, 1999:29).

Ilhabela, município insular paulista, não foge dessa lógica na dinâmica de seu desenvolvimento do seu território. Objeto desse trabalho que já nos despertava interesse em outros momentos pelas particularidades que apresenta (Moura: 2000), Ilhabela possui uma ligação com o continente (município de São Sebastião) que é realizada em sua maior parte por Ferry Boart e por outras embarcações marítimas de pequeno porte e possui, desde 1977, uma

porção relevante porção de seu território ocupado por uma Unidade de Conservação (U.C.), trata-se do Parque Estadual de Ilhabela, que abrange cerca de 85 % da área do município.

Na sua planície, definida como urbana, cotas altimétricas de 0 a 200 metros de altitude em relação ao nível do mar do lado do Canal de São Sebastião, constata-se o predomínio de irregularidades nas edificações e no parcelamento do solo, com uma predominância de população flutuante que ocupam residências de médio e alto padrão (São Paulo, 1996:134).

Ao longo do processo de ocupação, os moradores das comunidades caiçaras que ocupavam a orla foram sendo sistematicamente empurrados, na lógica do mercado capitalista de terras, para as cotas que, apesar da baixa altitude, são denominadas, tanto pelo poder público como pelos moradores de "morro". O título da dissertação leva em consideração esta denominação para caracterizar a mudança do local de moradia das populações tradicionais para essas áreas.

No presente trabalho, dividido em três partes, fazemos uma síntese da obra de alguns autores que mostram, de modo geral, como se dá a lógica da expansão urbana no processo de produção e reprodução do espaço. Ao mesmo tempo procuramos analisar algumas concepções do planejamento territorial urbano que buscaram "ordenar" o crescimento das cidades.

Procurando compreender a lógica da legislação, atenta-se para a Lei de Terras, de 1850 que definiu a propriedade das terras no Brasil, a Legislação do Uso do Solo, do século XX, em Ilha Bela, e as normas do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que obrigou os municípios de especial atividade turística a realizarem Planos Diretores para todo o território visando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Na segunda parte desta Dissertação, procura-se compreender como ocorreu a dinâmica de ocupação do solo e as formas de segregação sócio-territorial nos municípios costeiros e turísticos, considerando que a principal atividade econômica em Ilhabela é a turística. A ocupação do solo é definida por moradias permanentes e por moradias de uso temporário (segundas residência) além de hotéis e pousadas, com o objetivo de compreender a segmentação do território que imprime a lógica da segregação sócio-territorial, o deslocamento da população caiçara da praia ao morro.

Na terceira parte, a hipótese de, em Ilhabela, ser estabelecida uma dinâmica de produção de cidade baseada na exclusão sócio-territorial é o ponto central a ser analisado, tanto na forma que se distribui o conjunto de benfeitorias urbanas e formas de ocupação, como na distribuição que é reafirmada pelo seu arcabouço legal urbanístico.

Para qualificar, dimensionar e compreender as formas da exclusão sócio-territorial, propõe-se, ainda, nesta pesquisa, a investigação de elementos que nos permitam estudar a dinâmica do desenvolvimento das atividades sócio-econômicas, analisando três eixos que consideramos fundamentais: a qualidade de vida, o componente territorial e os mecanismos de combate à exclusão.

No primeiro eixo, parte-se de um parâmetro que permita analisar e comparar a evolução na qualidade de vida no município de Ilhabela, no que tange às características do IDH e do índice Gini,, bem como suas inserções regional, estadual e nacional, avaliando também impactos do turismo em sua dinâmica econômica.

O segundo eixo consiste em averiguar como se dá a distribuição dos benefícios e da infraestrutura urbana ao longo do território em Ilhabela. Também é analisado o processo como se dá a ocupação urbana no que tange ao perfil sócio econômico das glebas, avaliadas pelos seus padrões de parcelamento do solo, as normas do uso do solo, as formas de ocupação marcadas pela irregularidade e como essas características foram alteradas ao longo das últimas décadas.

Finalmente, no terceiro eixo, procura-se analisar se os pressupostos do Plano Diretor em elaboração podem propiciar que a função social da propriedade e da cidade sejam atingidos. Embora este Plano ainda não tenha sido aprovado como Lei, sua minuta disponibilizada permite verificar a intenção do executivo em definir as normas contidas no Estatuto da Cidade<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lei nº 10.257/2001 que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal, artigos 182 e 183 estabelecendo diretrizes gerais de política urbana.

## **PARTE I: PLANEJAMENTO, GESTÃO E CIDADANIA**

## CAPÍTULO 1: PRODUÇÃO E PLANEJAMENTO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO

*“Inutilmente, magnânimo Kublai, tentarei descrever a cidade de Zaira dos altos bastiões. (...)*

*A cidade não é feita disso, mas das relações entre as medidas de seu espaço e os acontecimentos do passado“*

*I. Calvino (1990:14)*

O ponto de partida do desenvolvimento desse trabalho é pautado na análise da influência que a questão econômica e política tem sobre a distribuição desigual da sociedade no território.

A relação existente entre o que se percebe materializado no espaço daquilo que não se materializa é apresentada por variados autores, seja como um pressuposto de “que as relações sociais se realizam, concretamente, na forma de relações espaciais” (Carlos, 2004:7), seja porque a produção do espaço social é, simultaneamente objetiva e subjetiva (Sanchez, 2001:155).

Caldeira (2000:211) aponta a segregação “tanto social quanto espacial” como característica fundamental das cidades, cujas regras de organização do espaço são basicamente, padrões de diferenciação sócio territorial. Em um território marcado pela diferenciação de oportunidades, essa característica é percebida na materialização e na localização de seus objetos.

Santos (2000:1) adverte que ainda que essa concepção da distribuição desigual influenciada pela “atividade econômica e a herança social” seja percebida nos territórios nacionais como um todo, é no ambiente urbano, sobretudo nas aglomerações do Terceiro Mundo, que essa situação se concretiza de forma mais dramática.

Isto se deve ao fato de ser nesse ambiente onde as contradições e conflitos entre os diversos agentes sociais se verificam de maneira mais evidente, seja pela complexidade expressa na “acentuação da divisão interurbana e intra-urbana no trabalho”, seja pela complexidade que se estabelece entre as cidades (Sposito, 1999:15).

Nesse capítulo discutiremos a análise dessa dinâmica em um contexto geral e, de que forma, e com quais particularidades ela se apresenta em Ilhabela. Centraremos os esforços na compreensão dessa dinâmica excludente no âmbito das cidades, e nas parcelas internas ao território estudado, procurando inverter uma tradicional visão sobre a pobreza e relevando a componente territorial nesse processo (Koga, 2003:19).

Sposito (1999:14) mostra nos espaços urbanos contemporâneos uma maior evidência da contradição existente nas cidades como produto simultâneo do seu respectivo processo histórico de urbanização e das práticas sociais vivenciadas através do cotidiano urbano. Maricato (2000:170), adverte que “a produção e a apropriação do espaço urbano não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz” ou seja, essa dinâmica carrega em si uma intencionalidade que reforça e tende a perpetuar a lógica vigente de crescimento.

Ao considerarmos a consagração de cidadania como o respeito ao indivíduo e, nos países do “terceiro mundo”, com o Brasil não fugindo à regra, esse respeito estar relacionado à condição sócio econômica deste ser, tendem a ser estabelecidas “classes” distintas de cidadania. Teremos dessa forma, que a relação que o território imprime na obtenção da cidadania plena advém da influência que a distribuição da rede de bens e serviços de determinado lugar exerce sobre os indivíduos que nele habitam (Santos, 2000:111).

Ao termos em nossas cidades uma distribuição desigual dessa rede de bens e serviços, aonde a “atividade econômica e a herança social distribuem os homens desigualmente no espaço” (Santos, 2000:1), teremos um contingente de pessoas excluídas desses benefícios e, com isso, sem a possibilidade de exercer sua cidadania plena.

Para Koga (2003:79), “os lugares de exclusão e pobreza revelam uma composição cada vez mais sólida, onde formam um verdadeiro mar de ‘déficit de cidadania’, em torno de algumas ilhas de inclusão e riqueza”.

Entretanto, as regras de diferenciação variam cultural e historicamente, indicando alterações segundo os distintos comportamentos entre os grupos sociais quando se interrelacionam no espaço da cidade (Caldeira, 2000:211), variando desde a separação centro periferia até o convívio próximo, mas sem a interação e o convívio em áreas comuns.

Ao tomarmos o objeto estudado, verificaremos que, olhando pelo padrão de segregação espacial que delimita claramente as distintas classes sociais, Ilhabela apresenta, aparentemente, uma melhor estruturação ocupacional, talvez a melhor do litoral norte paulista, com uma menor segregação territorial entre população fixa e flutuante, predomínio de uso misto e melhor distribuição da rede de serviços (São Paulo, 1996:122).

Então, torna-se necessário perceber outras formas mais sutis de segregação ocorridas no município, conforme apontada por Merlo (2001:123) que vê em Ilhabela uma tendência de

geração de conflitos, com um choque econômico e cultural entre a população caiçara e uma elite, sobretudo quando esta última passa a deter a propriedade de terras e casas no local.

### **Planejamento e Território Urbano Brasileiro**

Se verificarmos o território urbano brasileiro, marcado por profundas diferenças sócio espaciais, há de se indagar qual o grau de “responsabilidade” e intencionalidade assumido pelos agentes na produção desse espaço urbano e, em especial, o poder público e o arcabouço de instrumentos disponíveis a essa intervenção<sup>2</sup>.

Tem-se pelo senso comum, quando se busca traçar as razões da condição atual da larga maioria das cidades brasileiras, que a resolução da problemática urbana está vinculada intrinsecamente nos modos da condução (ou na falta) do processo de planejamento urbano empregado no país (Souza, 2002:12), sem que uma intencionalidade, ou um pacto entre os detentores do poder hegemônico existisse de fato, nessa aparente desordem (Rolnik, 1997:14).

Um primeiro ponto a ser destacado reside no fato de a produção do espaço no país, verificada também no processo de desenvolvimento de nossas cidades, sofrer uma crescente influência da lógica mercantil, voltada desde sua criação “para servir à economia e não à sociedade” (Santos, 2000:43).

Para Santos (2000:14), a necessidade de se voltar a um modelo econômico baseado no escoamento rápido e eficaz de produtos contribuiu para que o paradigma territorial brasileiro fosse confeccionado a reboque da demanda econômica, caracterizando-se assim, por brutais migrações de consumo, esvaziamento demográfico de variadas regiões e concentração em outras poucas.

Moraes (1999: 31-34) afirma que, inicialmente, foram os centros portuários os articuladores dos espaços produtivos, sendo substituídos nesse papel pelas ferrovias que, concomitantemente, reanimaram a vida de alguns portos e permitiram a interiorização da locação de alguns equipamentos produtivos. Sempre vinculado à questão da produção / escoamento, o

---

<sup>2</sup> Estamos tratando, no caso, essencialmente do conjunto que compõe as legislações urbanísticas municipais e os principais instrumentos de gestão e planejamento, tais como Planos Diretores, Leis de Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Edificação e outras legislações específicas, bem como novas proposições destas leis na busca de compreender como estes instrumentos condicionaram e foram condicionados pelos “produtores” deste mesmo território.

crescimento do povoamento no território brasileiro ocorreu no entorno desses eixos comandados também pela topografia e pela rede hidrográfica.

No Brasil, ainda que se tenha a noção da efetiva presença do Estado orientando o processo de urbanização a partir da lógica exportadora da economia brasileira (Oliveira, 1983:37), o que se viu até o final do século XIX, grosso modo, foi a pouca ou nenhuma influência de um planejamento urbano no desenvolvimento territorial que foi pautado sempre pela dinâmica econômica (Holanda, 1995:98).

No caso específico do litoral paulista e seus núcleos litorâneos, aponta Luchiari (1999:79), existiu uma alternância de ciclos voltados ora à economia mercantil ora ao isolamento da dinâmica externa, o que estabeleceu particularidades nesse território.

A ilha de São Sebastião, principal componente do arquipélago que compõe o município de Ilhabela<sup>3</sup>, inseriu-se nessa dinâmica influenciada pela demanda econômica através da proliferação de engenhos<sup>4</sup>, o intenso tráfego de navios negreiros e piratas<sup>5</sup>, a pesca<sup>6</sup> e outros produtos<sup>7</sup>. Mais tarde, tendo sua economia baseada na mão de obra escrava, Ilhabela sofreu as consequências da abolição em 1888, que abalou definitivamente sua economia agrícola.

A idéia do planejamento como uma resposta a uma preocupação de “controle” e ordenamento da vida urbana surgiu nos EUA no final do século XIX para “afastar os males da sociedade” e disciplinar as camadas populares recém ingressas de forma precária na vida urbana em expansão nesses centros, evitando conflitos sociais e perpetuando a dominação por outras vias (Ribeiro & Cardoso, 1994:78).

Tem início no país uma “tradição” de se importar idéias para assegurar a evolução do urbanismo e do planejamento urbano (Maricato, 2000:137). As idéias de planejamento aplicadas no país foram, em grande medida, “importações adaptadas” de ações realizadas nos países centrais (Europa e EUA), colocando como marco a substituição de uma preocupação primordial

---

<sup>3</sup> O atual município de Ilhabela é constituído pela Ilha de São Sebastião e outras doze ilhotas, entre as quais três - Vitória, Búzios e Ilha das Cabras - que são habitadas. Existem no seu interior aproximadamente 400 cursos de água e 36 praias principais, além de 129 Km de costões de pedras. (Fonte: Prefeitura Municipal de Ilhabela).

<sup>4</sup> Com o ciclo da cana-de-açúcar, proliferaram pela Ilha de São Sebastião mais de 30 engenhos, como a Fazenda da Toca, ou o Engenho da Cocaia que ainda hoje exibem suas moendas e outros maquinários .

<sup>5</sup> Ora portugueses que desembarcavam os escravos trazidos da África na praia de Castelhanos, ora piratas que buscavam proteção e abastecimento nessa baía e em outras enseadas.

<sup>6</sup> A pesca foi a garantia de subsistência durante um largo período pois, além de fornecer o pescado, possibilitava o comércio do óleo extraído das baleias utilizado nas luminárias do Rio de Janeiro.

<sup>7</sup> Comercializava-se também, junto à população do continente, a banana, e a aguardente produzidas nos engenhos da ilha.

com a “questão social” presentes nos europeus e norte americanos pelo ideário brasileiro de “modernização, desenvolvimento e construção de nacionalidade” (Ribeiro & Cardoso, 1994:77).

O período compreendido pela Primeira República (1889 – 1930) é marcado ora “pelo caráter racista, ora pelo viés ruralista que as elites e a classe intelectual”, que se auto avocavam a tarefa de organização da sociedade, concebiam as cidades, sendo estas “o lócus da desordem social e política e sua população, classes perigosas”. (Ribeiro & Cardoso, 1994:81).

Nesse momento, vimos no país o olhar recair na busca de uma identidade nacional, com as classes populares vistas como entraves ao desenvolvimento, e uma ênfase voltada ao “melhoramento” e ao “embelezamento” das cidades (Maricato, 2000:137), “onde as intervenções urbanas visavam principalmente criar uma imagem da cidade em conformidade com os modelos estéticos europeus. A modernização se torna então o princípio organizador das intervenções, que terá, todavia, como sua principal característica a não universalidade” (Ribeiro & Cardoso, 1994:81).

Nas grandes cidades, somente a partir de 1930 sob a hegemonia da burguesia urbana, o embelezamento cede lugar a uma preocupação com “a eficiência, a ciência e a técnica” (Maricato, 2000:138).

É quando surgem os grandes planos e com as mais variadas denominações (Plano Diretor, Plano Municipal de Desenvolvimento, Plano Urbanístico Básico, entre outros) (Maricato, 2000:138) que tinham muito mais um caráter de discurso, uma vez que a hegemonia desta burguesia urbana nunca foi comprometida com uma transformação social.

Na postura estatal temos que “o predomínio da concepção keynesiana e a ascensão do fascismo e do socialismo criaram um clima ideológico amplamente favorável à intervenção do Estado na economia” (Bonduki, 1998:81).

Oliveira (1983:46 e 47) aponta que nesse período, o Estado regula e media uma nova situação do mercado de trabalho, marcado por uma industrialização incipiente e pela presença de um operariado mais numeroso e, em relação ao período anterior, menos qualificado.

A problemática da pobreza, vista como entrave ao desenvolvimento, é enfrentada pelo Estado com a preocupação em potencializar a capacidade produtiva das classes trabalhadoras e minimizar tensões sociais (Ribeiro & Cardoso, 1994:82).

Nesse período, frente ao surgimento dos problemas urbanos<sup>8</sup> e à impossibilidade de destinação de recursos para seu equacionamento, tem início uma época de “inconsequência” e “inutilidade” dos planos urbanísticos (Maricato, 2000:138). Assim, é estabelecido um pacto velado de criar normas destinadas a não serem cumpridas, aumentando a distância entre a cidade “legal”, inserida na dinâmica da legislação existente, e a cidade “real”, excluída desse arcabouço (Ribeiro & Cardoso, 1994:84).

Vale apontar que no litoral norte, tem-se em São Sebastião a partir de 1925, o início da construção do porto (concluídas em 1942), configurando, ao lado da melhoria nos acessos rodoviários, em importante elemento indutor de crescimento da região (São Paulo, 1996: 18-19), o que representou o início da instalação de segundas residências e, posteriormente, a dinamização do mercado imobiliário destinado a esse fim<sup>9</sup> (Domingues, 2000:18).

A partir da década de 1950, o crescimento urbano nos grandes centros amplia a dualidade campo-cidade entendida como tradicional-moderno, para no interior das cidades ser vista como “integrados-marginais”, sendo um dos argumentos críticos para o “inchaço” das cidades (Ribeiro & Cardoso, 1994:84). Na escala intraurbana este crescimento significou na ocupação de áreas cada vez mais distantes dos centros consolidados ou de áreas centrais com fragilidade ambiental inadequadas para o uso habitacional.

Nesse período, São Sebastião recebe a autorização para o funcionamento do porto (1955)<sup>10</sup> que, com a saturação do Porto do Santos, consolida a ocupação do eixo São Sebastião Caraguatatuba. Em Ilhabela, tem-se a inauguração do serviço regular de *ferry boat* em 1964 (São Paulo, 1996:19).

### **Práticas de Planejamento e Gestão**

A prática do planejamento urbano aplicado no país, grosso modo, reforçou a falta de compromisso de atendimento e regulação às demandas de determinadas camadas da população à medida que foi criada para servir a interesses específicos e funcionando, antes de tudo, como importante instrumento de dominação ideológica a serviço do mercado, ocultando a cidade real e

---

<sup>8</sup> Falamos sobretudo na falta de saneamento básico, no sistema de transporte público incipiente, movimentos migratórios e déficit habitacional crescentes.

<sup>9</sup> As primeiras praias a terem essa prática disseminada no município foram Figueira e São Francisco (1946), Fazenda e Pontal da Cruz (1950), Olaria e Partido (1951). Para essa informação ver Silva 1975 apud Domingues, 2000:18.

<sup>10</sup>“O porto só passou a ser regularmente utilizado em 1966” (São Paulo, 1996:19)

contribuindo para a “formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo” (Maricato, 2000:124).

Aumentando ainda mais o acirramento e dramaticidade dessa situação, temos que o processo da urbanização galopante e concentradora que fomos submetidos no Brasil (sobretudo no período compreendido entre os anos 60 e 80 do século XX), junto com a expansão do consumo de massa atuaram como principais responsáveis pela formação no país de “consumidores” ao invés de “cidadãos” (Santos, 2000:13).

Todo esse processo, aliado a uma supremacia de períodos onde sequer a democracia formal era instaurada, bloqueou praticamente toda e qualquer pressão social sistematizada a partir de mecanismos democráticos de reivindicação, impossibilitando que reais anseios emergissem e eventuais conflitos fossem tratados dentro de uma lógica democrática. Nesse sentido, o planejamento e a arquitetura procuravam ignorar as contradições sociais (Maricato, 2000:146). Contida essa pressão, a consequência foi que mais adiante essa demanda reprimida se traduzisse em problemas sócio-territoriais ainda mais graves<sup>11</sup>.

Nas cidades brasileiras, o resultado inevitável dessas características foi a produção de um espaço urbano marcado por grandes diferenças na oferta de infra-estrutura e serviços essenciais, delimitando áreas privilegiadas e excluídas desses bens, relacionada a uma massa de indivíduos sem organização social sistematizada, amparada por uma (ou pela falta de) legislação urbanística que apenas reforça e acentua essas diferenças (Rolnik, 1997:13).

A partir das últimas três décadas do século passado, tivemos no Brasil um crescente processo de descrédito à eficácia do planejamento enquanto organizador e regulador do espaço urbano instaurado a partir da premissa que esse método voltava-se a um território inexistente ou idealizado.

Além disso, tem-se uma alteração no discurso, amparado pela lógica neoliberal predominante, sobretudo na década de 90, que decretou “o colapso do controle racional e centralizado dos destinos de sistemas sociais”, elegendo o planejamento como o “pior inimigo do urbano a destruir a vida cotidiana” (Maricato, 2000:130).

No final do último século, as características de crescimento vinculadas à lógica mercantil foram ainda mais acentuadas, e o papel do Estado (e do planejamento urbano como

---

<sup>11</sup> Foi nas últimas três décadas do século XX que as grandes cidades brasileiras apresentaram maiores índices de crescimento demográfico acompanhados de falta de infra estrutura adequada e, posteriormente, intensificação de problemas como o da violência urbana.

consequência) foi reavaliado o que, segundo o pensamento dominante, acarretou em um evidente enfraquecimento da percepção sobre a necessidade de um planejamento público eficaz que passou apenas a servir e acompanhar as tendências sinalizadas pelo mercado (Souza, 2002:31). Temos assim nesse momento, mais do que nunca, o “mercado” como indutor do crescimento.

A saída comumente encontrada para esse enfraquecimento do planejamento foi no sentido de se valorizar aquilo que se costumou chamar de gestão (do inglês, *management*). O termo representa o enfoque em questões mais vinculadas a administração de problemas mais pontuais e imediatos, com soluções pragmáticas e de enfoque cotidiano.

A dicotomia entre planejamento e gestão apresenta-se hoje no debate urbano no Brasil como uma das questões fundamentais na construção de paradigmas teóricos relacionados a essa temática. Longe de ser uma unanimidade, a problemática se apresenta com restrições tanto aos pensadores conservadores como aqueles com uma postura progressista.

Souza (2002:25), baseando-se em interpretações marxistas, aponta a crítica de certos autores que nos anos 70 viram no planejamento apenas um instrumento de perpetuação do sistema vigente. Desse modo, para o autor, a “imposição” de regras que pretendessem regular o espaço público e sua simples reprodução em contextos distintos, afastaria o planejamento das demandas sociais surgidas das camadas populares e evitaria a resolução de conflitos na esfera pública de modo democrático e transparente, impedindo transformações estruturais na sociedade capitalista.

Já no espectro conservador, as críticas ao planejamento tradicional foram no sentido de se perceber a ineficácia de um modelo de espírito keynesiano que, implicitamente, visava o crescimento econômico com a capacidade de investimento e regulação do Estado (Souza, 2002:30). Para os defensores dessa postura liberal, o planejamento colocava “regras em demasia”, representando obstáculos a esse desenvolvimento econômico à medida que impunha constantes restrições aos agentes privados.

Essa concepção de supremacia da gestão em relação ao planejamento, fruto de processo acentuado após a década de 1970, substituiu o planejamento “regulatório” e pautado em investimentos públicos por um planejamento voltado para questões mais “mercadoológicas”, representando uma ênfase exacerbada no imediatismo e na idéia de triunfo dos defensores do “mercado livre” (Souza, 2002:32).

Para os críticos dessa postura, esse modelo representa “o planejamento subordinado às tendências do mercado”, o que, pela própria definição, seria uma limitação da abrangência dessa atividade e uma inevitável perda de postura crítica em relação ao sistema capitalista vigente.

Independente do matiz ideológico de onde seja oriunda a crítica e, apesar de que nem no privatismo thatcherista inglês dos anos 80 tenha-se abandonado a idéia geral de planejamento, persiste o fato do inegável desgaste deste modo de se pensar a cidade, seja no campo das esquerdas, pelo abalo sofrido pelo “socialismo real” ao final dos anos 80, seja na área liberal, pela falência e pelo descrédito do modelo do Estado de Bem estar social e de sua consequente abrangência de intervenção no urbano (Souza, 2002:30).

No Brasil, a indução à descentralização de poder no sentido de fortalecer os municípios previstos na Constituição de 1988 significou a impossibilidade do Estado em manter o “padrão desenvolvimentista e interventor do período autoritário” (Vitte, 1999:34).

Também não raro entre os setores mais progressistas quando no governo, sobretudo na América Latina e no Brasil, encontram-se defensores da idéia de predominância da gestão sobre o planejamento tradicional, mas em oposição à postura conservadora.

Essa posição foi defendida pela compreensão de ser a gestão a maneira mais eficaz de se realizar uma aproximação dos setores da sociedade civil organizada com as instâncias decisórias de poder, sobretudo a partir de um momento histórico de reconstrução do estado democrático de direito, sucedido por um período de descrença mundial na eficácia da administração pública. Soma-se a isso, no caso latino americano, uma aversão a processos centralizados uma vez que estes eram entendidos como resquícios dos regimes autoritários recém encerrados.

Para os defensores da postura de ênfase na gestão, trata-se de se estabelecer mecanismos democráticos na relação com os agentes sociais, sobretudo com as camadas populares, sem uma tradicional interlocução ou representatividade com o poder instaurado.

Para esse grupo, o modelo de separação entre a gestão e o planejamento foi e continua sendo o principal responsável pelas profundas desigualdades presentes na produção do espaço urbano brasileiro (Brasil, 2001:17). Espaço esse, marcado pelo altíssimo percentual de ilegalidade ignorada no arcabouço urbanístico produzido pela “cidade-oficial” (Maricato, 2000:122).

É a incapacidade dos planejadores, pressupondo um comprometimento desses com causas democráticas, em perceber o dinamismo social como dado fundamental na elaboração de

propostas que atendam as demandas sociais, aliada “à falta de um esforço de se pensar o território como um todo” (Santos 1999:19), sobretudo após os anos 50 do século passado, as responsáveis pelo distanciamento destes planejadores da realidade e de sua compreensão.

Assim, para os defensores dessa idéia não seria somente através da vinculação dos Planos Diretores (e demais instrumentos legais) à reais demandas urbanas que a gestão possibilitaria a aproximação da retórica democrática à prática cotidiana, mas pelo enfrentamento aberto dos conflitos e divergências de interesses presentes na relação dos diversos agentes na produção das cidades.

O processo de planejamento territorial deveria portanto, ser um momento de estabelecer um pacto para a cidade entre todos os seus agentes e atores que seja potencializado por todos os instrumentos de gestão e catalisador das políticas setoriais (transporte, habitação, meio ambiente, uso e ocupação, entre outros).

No Brasil, os instrumentos urbanísticos existentes e aplicados (ou não), seguiram uma lógica excludente ao longo do processo de urbanização brasileiro (Maricato, 2000:123). Pautado e a serviço de determinadas classes sociais, tradicionalmente detentoras do poder quando na produção de nossas cidades, essa lógica, após a redemocratização política ocorrida na sociedade brasileira, começou a se mostrar obsoleta.

Essa nova percepção da cidade exigiria moldes distintos da gestão urbana tradicionalmente empregada (com a supremacia do planejamento), impondo a necessidade de práticas participativas (Silva, 1998:11). Surgia assim, uma pressão pela alteração dos instrumentos legais disponíveis no sentido de se garantir a extensão da participação popular e a inversão na lógica a serviço do “mercado”.

Dessa forma, no Brasil, percebe-se a intensificação da contradição da luta pelo acesso universal à cidade, em um momento histórico em que fica evidenciada uma falência do Estado como nunca anteriormente visto (Silva, 1998:10).

Poderia concluir-se assim, a inegável importância de utilização de algum meio organizador do território, cuja gestão tenha inegável caráter estatal, e a busca desse paradigma se tornar um desafio para os profissionais da área nesse início de século.

A aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 10.257/2001, após mais de dez anos de tramitação, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal estabelecendo diretrizes gerais de política urbana, podendo ser entendida

como um inegável avanço, ainda que mediado por longo processo de negociação no Congresso, na luta por um território mais justo e democrático.

Porém, seja por uma ênfase no planejamento ou na gestão, reduzir a problemática a uma questão exclusivamente técnica, legal ou política não pode ser a questão central dessa discussão. Conforme aponta Souza (2002:518), “o planejamento e a gestão devem ser vistos como ‘práxis’; como tal, devem ser ‘práticas’ lúcidas e explicitamente auto-assumidas enquanto políticas, mas, de algum modo, ‘teoricamente fundamentadas’”.

O crédito dado a essa “falta de planejamento” ou a um planejamento inadequado, encarando-o como a simples reprodução do *status quo* do sistema capitalista para justificar o fracasso da produção de cidades mais justas e com menores diferenças sócio-territoriais, sobretudo nos países em desenvolvimento implicam, em ambos os casos, em análises ora reducionistas (primeira situação) ora excessivamente generalizadas (segunda situação) que de nenhum modo explicam a questão a partir das origens do problema (Souza, 2002:12).

O debate atual tem que ser no sentido de uma busca por um caminho que medie a contradição, conforme colocada por Abramo (2001: 10 e 11), que se apresenta da seguinte forma: “de um lado, encontramos a perspectiva do plano e, portanto, a submissão do indivíduo egoísta a uma ordem concebida por uma razão que lhe é exterior. De outro, a perspectiva do mercado e da liberdade mercantil em que os indivíduos, independentes uns aos outros e movidos por seus interesses estritamente pessoais, fazem emergir uma ordem que concilia eficiência alocativa e liberdade individual”.

Nesse sentido, devemos entender o planejamento como processo constante que propicie para os agentes e atores da sociedade uma apropriação e a conseqüente mediação do processo de produção do território.

Portanto, no Brasil, dentre os componentes fundamentais na produção atual do seu espaço urbano, destacaremos inicialmente aquele que tem por finalidade controlar e mediar publicamente os conflitos e interesses existentes entre os diversos agentes sociais presentes nesse processo que é justamente a legislação e os instrumentos urbanísticos e seus processos de construção e elaboração.

## CAPÍTULO 2: A EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO E DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

*“- É o regulamento, respondeu o acendedor. Bom dia.*

*- Que é o regulamento?*

*E tornou a acender.*

*- Mas porque acabas de o acender de novo.*

*-É o regulamento, respondeu o acendedor.*

*-Eu não compreendo, disse o principezinho.*

*-Não é para compreender, disse o acendedor.*

*Regulamento é regulamento. Bom dia.”*

*A. S.-Exupéry,(1983:52)*

Nesse capítulo a abordagem consiste em compreender como os instrumentos reguladores do espaço urbano vêm sendo aplicados e utilizados no atual contexto brasileiro, resgatando o processo histórico que originou a sua atual configuração. Concomitante, a verificação de sua abrangência e eficácia para as finalidades previstas na organização do território urbano analisado, ou seja, o município de Ilhabela.

Uma primeira característica a ser verificada é que, desde praticamente o descobrimento do Brasil, em 1500, a implantação das formas de regulação da propriedade da terra no país deu-se e foi marcada pela incapacidade de regulação e controle “universal” do poder público, e pela maneira desigual de ocupação, marcando definitivamente seu aspecto excludente.

Promulgada em Portugal ainda no século XIV<sup>12</sup> a doação de sesmarias visava na metrópole, a manutenção do agricultor no campo e, conseqüentemente, o abastecimento contínuo de grãos na coroa uma vez que condicionava a produtividade da terra à sua manutenção de posse.

No Brasil, a doação de sesmarias<sup>13</sup> pelos capitães donatários configurou-se como garantia de poder e status, devido sobretudo ao excesso de poder destes capitães e a enorme distância da metrópole. Dessa forma, serviu como “raiz de uma estrutura agrária elitizante e antidemocrática, fundada nas megapropriedades” (Duarte, 2001:16).

---

<sup>12</sup> A promulgação da lei de sesmarias data de 1375 e foi promulgada por D. Fernando, rei de Portugal

<sup>13</sup> Havia ainda em área urbana a possibilidade de doação pelo Sistema de Concessão de Datas, realizados pelas Câmaras Municipais, eram menores que as sesmarias, mas também obrigavam o donatário a ocupar e beneficiar a terra (Duarte, 2001:16).

Rolnik (1997:21) aponta as particularidades e a imprecisão como se instalou e foi aplicado o sistema de sesmarias no país<sup>14</sup> que, devido sobretudo a vastidão das terras e à escassez da população, permitiu “brechas” e uma tendência à ocupação livre do território, instaurando, talvez, os primórdios da ilegalidade territorial brasileira.

Em Ilhabela, a primeira sesmaria, cedida a Diogo de Unhate, foi instalada em 1602 (Seade, 2004) e deveu-se basicamente, à ocupação por membros da expedição de Martim Afonso de Souza.

Outra forma de ocupação disseminada decorrente da abundância de terras virgens no país, somada à distância destas dos centros urbanos, foi a prática da ocupação para a obtenção de terras realizada predominantemente por colonos que não dispunham de capital para a compra de escravos e tão pouco para a infra estrutura necessária para a inserção na economia de exploração (Duarte, 2001:33).

Se o processo de apossamento (ocupação de terras virgens) foi prática imperante nos três primeiros séculos após o descobrimento (Costa, 1977 apud Duarte, 2001:34), com a declaração da Independência e a conseqüente extinção do regime se sesmarias potencializaram-se os conflitos que anteriormente se davam pela sobreposição com área de datas e sesmaria concedidas e desconhecidas (Duarte, 2001:34).

A posse transformou-se de prática em “costume jurídico” (não raro de terras devolutas), levando o Governo Imperial a tomar medidas para tentar conter a disputa pela terra que, posteriormente, mostraram-se inócuas.

Nos aglomerados urbanos, o esforço pela ocupação plena do território marcado pela predominância em sua zona costeira<sup>15</sup>, relatada por Moraes (1999:32), traduziu-se em todo o país, em uma ênfase na formação de vilas e não de cidades<sup>16</sup>, decorrente do fato de, por exigências legais, a criação estar condicionada ao assentamento em terras alodiais, isto é, livres de encargos senhoriais o que na época, era praticamente inexistente já que toda colônia pagava o dízimo da Ordem de Cristo (Duarte, 2001:22).

---

<sup>14</sup> Sistema que, com pequenas alterações, vigorou no período compreendido entre 1530 e 1822.

<sup>15</sup> O autor (1999:32) aponta que, “de todos os dezoito núcleos pioneiros fundados pelos portugueses no século XVI, apenas São Paulo não se encontrava a beira-mar”.

<sup>16</sup> No final do século XVI o Brasil contava com 14 vilas e somente 3 cidades; século XVII foram criadas 37 novas vilas e mais 4 cidades; já, no século XVIII, 118 vilas e outras três cidades (Azevedo, 1992 apud Duarte (2001: 22 e 32)).

Politicamente, o povoado da Ilha de São Sebastião denominada freguesia de Nossa Senhora da Ajuda e do Bom Sucesso passou a categoria de vila em 3 de setembro de 1805 denominada “Vila Bela da Princesa” (Seade, 2004), tornando-se município somente em 1901, com o nome de “Vila Bela”.

Em 1850 ocorre a promulgação da Lei de Terras no Brasil que traz em seu conteúdo, mais que a disposição sobre terras devolutas explicitada em seu enunciado, a regulamentação sobre a matéria que indica certa disposição em se estruturar a propriedade da terra como instrumento de perpetuação de certas formas de poder.

Essa lei transferiu ao público as terras não ocupadas instaurando a possibilidade da compra e venda das mesmas. Em outras palavras, a terra passava a ser mercadoria.

Essa determinação ocorreu não coincidentemente, em momento histórico em que outras duas ações ocorriam concomitantemente ou estavam prestes a ocorrer: a importação de colonos europeus regulamentada pela mesma lei, e a abolição da escravidão que, devido às pressões internas e externas, avizinhava-se no horizonte brasileiro, ou seja, aproximava-se o dia em que a maioria da população brasileira conseguiria a liberdade.

A relação entre esses fatos é percebida por Martins, (1979 apud Rolnik 1997:23) que constata, “a terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo; no momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa”. Assim, estabelecida essa conexão, torna-se evidente o quanto o acesso à propriedade da terra será restrito, sobretudo a essa camada majoritária da população que, quase quarenta anos depois teria sua libertação.

Além disso, a partir do século XIX, instaura-se a substituição do escravo pela terra como principal composição da riqueza e, com isso, sua inevitável valorização o que, ainda mais, restringiu seu acesso (Rolnik, 1997:24).

Além desta catividade, há de se ressaltar ainda o papel preponderante do Estado para garanti-la com o estabelecimento de normas rigorosas para a construção nas cidades a partir do início do século XX.

Nesse sentido, é estabelecido o início do debate que analisa em que medida a construção desses parâmetros rigorosos de controle da expansão urbana contribuiu para a disseminação e o agravamento do alto grau de ilegalidade da terra urbana do Brasil a partir da segunda metade do século XIX (Pinto, 1999:240).

A falta de acesso à legalidade da terra implicou por sua relação direta na dificuldade tanto da obtenção de uma moradia urbana digna por grande parte da população, quanto do acesso à propriedade e uso rural da terra representando um obstáculo intransponível ao pleno exercício da cidadania (Saule, 1999:64).

No papel que passa a ter a propriedade a partir de então é onde reside a importância atribuída a essa mercadoria até a presente época, e a dificuldade em se aplicar instrumentos que interfiram na valorização desse capital ainda que com intuitos incluídos (Rolnik, 1997:181).

Nas áreas litorâneas existe um componente a mais que deixa mais complexa a situação dessas regiões. São as terras de marinha, porção mais litorânea a costa que abordaremos posteriormente.

Entretanto no litoral norte paulista, durante o século XIX e quase metade do XX, a ocupação não ocorreu como nos centros de maior adensamento<sup>17</sup> (Moraes, 1999:66), existindo decréscimo populacional e, no caso de Ilhabela, êxodo para outras regiões<sup>18</sup>. Com essa situação, a disputa de terra oriunda do crescimento populacional não se verificava todavia na região.

### **Legalidade e ilegalidade no uso do solo urbano**

A análise do que se tem hoje referente à situação do arcabouço legal e do conjunto de instrumentos urbanísticos existentes é que centra o estudo a seguir. Para isso, torna-se necessário uma investigação sobre algumas características da legislação empregada ao longo do século XX.

Ribeiro & Cardoso, (1994:79) apontam que na última metade do século passado, mesmo nas intervenções que “pretendiam” atingir as classes populares, acabava por não passar, na maioria das vezes, de estratégias de estabelecimento de novas formas de dominação. Em grande parte porque estas intervenções não foram capazes de combinar um aporte técnico de nível profissional com o aproveitamento de padrões culturais locais, reforçando um caráter elitista da intervenção (Reis Filho, 1995:60).

Outra importante característica da legislação em questão é o predominante caráter de regulação “física” que os instrumentos urbanísticos tradicionalmente se centram, baseado na

---

<sup>17</sup> Os pontos de adensamentos mais intensos foram no recôncavo baiano, na região de Olinda e Recife e, na região Sudeste, entre Santos e São Vicente e em torno no Rio de Janeiro

<sup>18</sup> Esse tema será desenvolvido no “CAPÍTULO 4: A DINÂMICA DAS CIDADES COSTEIRAS”.

tradição de relevante parte dos profissionais que atuam nessa área que, não raro, são oriundos da arquitetura (Souza, 2002:217).

Expoentes máximos deste caráter são as Leis de Zoneamento com extensos anexos de usos permitidos e correlatos que nunca conseguem enquadrar a realidade, comprometendo sua aplicação e possível eficácia.

Essa tentativa de compreensão e análise da realidade, no caso do Planejamento Urbano, uma atividade essencialmente multidisciplinar, acarretou numa redução de uma área do conhecimento onde aspectos tributários, legais, sociais e políticos foram preteridos mas, que não podem e nem deveriam ser esquecidos (Souza, 2002:217).

Outro aspecto a ser apontado é a variação de papéis assumidos por esses instrumentos modeladores. Especificamente em relação à legislação urbanística, veremos que essa também sofreu diferentes interpretações e impactos dos agentes sociais ao longo dos últimos trinta ou quarenta anos.

Maricato (2000:147), aponta que é através do abundante aparato regulatório normativo, com “rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações”, que se constrói um arcabouço que não considera a condição de ilegalidade vivida por grande parte da população urbana brasileira, demonstrando a relação de exclusão social com a “aplicação discriminatória da lei”.

Quando nos referimos a própria condição de ilegalidade territorial, temos que ter em conta não se tratar de uma única configuração territorial, mas de várias (Rolnik, 1997:182). Isso se deve não somente ao fato de muitos tipos de irregularidade urbana existirem já no campo jurídico, mas também das normas jurídicas apresentarem diferentes significados para atores sociais diferentes.

A evidência do fracasso do modelo tradicional que acarretou na construção de cidades sem qualidade de vida urbana, com grandes diferenças sociais e alto grau de ilegalidade levou a se pensar o papel da legislação urbanística empregada nesse processo.

Uma primeira conclusão foi a de encarar como ineficaz a forma de aplicação e formulação da legislação atual, atribuindo a esse modelo a responsabilidade sobre uma discutível “desordem instaurada”, supostamente “indesejável” ao modelo vigente.

A enorme diferenciação na oferta territorial dos benefícios produzidos nas cidades brasileiras aliada a manutenção da idéia de ser o planejamento urbano um dos importantes

instrumentos para a consolidação dos modos de se produzirem às cidades, remete a sensação de ineficácia destes mecanismos no Brasil enquanto estratégia de produção de um território mais justo.

Porém, essa sensação de “desordem” e de ineficácia da legislação urbanística, proposta em regular a cidade e possibilitar um crescimento harmônico e com justiça, é a verdadeira fonte do sucesso político desse modelo de urbanização. É através desse aparente fracasso que se formula um pacto territorial baseado no “desmonte” da aplicação da legislação urbanística predominante nos últimos cinquenta anos, reforçando e perpetuando desigualdades que ainda hoje se fazem presentes (Rolnik, 1997:14).

Não obstante, a exclusão urbanística brasileira também se caracterizou pelo grande percentual de ilegalidade do solo urbano. Essas regiões que abrigam grande parte da população mais pobre são comumente ignoradas pela “cidade oficial” planejada e regulada urbanisticamente, assim como pelo mercado imobiliário formal, pelos levantamentos estatísticos do IBGE e, não raro, pelos órgãos municipais responsáveis (Maricato, 2000:122).

Nesse contexto, o planejamento urbano em geral e a legislação urbanística em específico, mais que a consequência desse quadro de profundas diferenças sociais e da concentração de renda do país, “age como marco delimitador de fronteiras de poder (...) configurando regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (Rolnik, 1997. p. 13).

Torna-se impensável também, descartar a influência direta que a elaboração e a aplicação das normas, enquanto instrumentos reguladores da terra urbana, têm na estruturação dos mercados imobiliários (Rolnik, 1997:13). Esse arcabouço urbanístico tem, potencialmente, capacidade de alterar profundamente o preço da terra urbana, valorizando e desvalorizando glebas e lotes segundo determinada ação pública, influenciando sobremaneira as formas e a abrangência do acesso a terra e, com isso, a exclusão/ inclusão sócio territorial urbana.

A existência dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ainda que com ênfase nos grandes centros, visa permitir a reversão da perversa lógica de expansão urbana presente no Brasil, baseada em um crescimento territorial periférico, em regiões desprovidas de infra estrutura adequada e ocupadas por população de baixa renda expulsas das áreas mais centrais e, por isso, mais valorizadas (Brasil, 2000:17).

Esse arcabouço urbanístico permite ao poder público municipal uma maior capacidade de intervenção nos conflitos (e não apenas sua normatização e fiscalização) sobre o uso, a ocupação e valorização do solo urbano, considerando a função social da cidade e da propriedade.

Existem variadas interpretações sobre a classificação dos instrumentos previstos no Estatuto de acordo com as suas características dos instrumentos: segundo Souza (2002:218) os instrumentos podem ser divididos em: “informativos” (instrumentos de divulgação), “estimuladores” (vantagens fiscais entre outros), “inibidores” (instrumentos urbanísticos como o IPTU progressivo), “coercitivos” (índices urbanísticos) e outros (variando de operações urbanas às contribuições de melhoria); já para Rolnik (Brasil, 2001 p.37) a divisão se dá em instrumentos que visam a “democratização da gestão urbana”, “instrumentos de financiamento de política urbana”, “instrumentos de indução do desenvolvimento urbano” e “instrumentos de regularização fundiária”.<sup>19</sup>

À medida que o Estatuto da Cidade surge com um desafio de superação aos moldes convencionais de gestão urbana, impondo a necessidade de práticas participativas (Silva, 2001:11), também estabelece o reconhecimento dos profundos conflitos presentes na realidade urbana, cuja superação ultrapassa a mera competência técnica (Maricato, 2000:174).

Dessa forma, a aplicação do Estatuto e seus instrumentos significam uma mudança na dinâmica do poder local, trazendo para o centro do debate agentes que outrora se encontravam alijados desse processo. Contudo, o gestor público, independente de sua posição ideológica, nem sempre se encontra preparado para enfrentar uma transformação desse porte, o que aparenta ser uma inevitável perda de poder.

Nesse novo contexto, onde a disputa política passa a se dar também de novas formas e em outros espaços, o poder público (e consequentemente seu gestor), enquanto agente implementador dessas medidas tem o desafio e o dever de entender essas alterações não como uma perda de poder político, mas como uma etapa de um processo que ampliará de fato a participação popular na discussão das cidades. Também deve atentar-se em não realizar uma análise da situação sob uma ótica maniqueísta, percebendo apenas fatos positivos da participação popular quando alinhada ideologicamente ao governo. Compreender a importância do discurso permanente com setores sociais variados, mesmo que, em um olhar mais superficial, pareça

---

<sup>19</sup> Estes instrumentos estarão detalhados no anexo I - Instrumentos do Estatuto.

contraditória algumas vezes a adoção de posturas conservadoras de determinados grupos que coincidem justamente com o “olhar do opressor” (Moura, 2002).

Pelas razões presentes nos dois últimos itens, nesse trabalho, um dos parâmetros a serem analisados como instrumento de combate a exclusão territorial em Ilhabela, é o arcabouço urbanístico produzido no município a partir de 2002. Sendo assim, optou-se por analisar também a legislação em proposição com o intuito de buscar compreender a forma e o processo de como os mecanismos previstos no Estatuto da Cidade estarão sendo trabalhados para a realidade ilhabelense.

### CAPÍTULO 3: O CONTEXTO ATUAL DA SEGREGAÇÃO E DA EXCLUSÃO SÓCIO - TERRITORIAL

*“(...) E ‘pra aumenta’ o meu tédio*

*Eu nem posso ‘oiá pro’ prédio*

*Que eu ajudei a ‘fazê’ (...)”.*

*Lúcio Barbosa*

A marca da segregação sócio-territorial apresenta-se historicamente como característica fundamental na dinâmica de desenvolvimento das cidades brasileiras, seja pelo grande desequilíbrio na distribuição territorial da “rede urbana”, seja pela barreira financeira que boa parte dos bens e serviços, incluindo alguns essenciais, adquirem, no âmbito interno às cidades.

As territorialidades produzidas e vivenciadas no interior das cidades são caracterizadas progressivamente por uma diferenciação sócio-espacial e territorial (Sposito, 1999:14). Essa segregação é inerente à própria criação e desenvolvimento das cidades capitalistas, com uma clara desarmonia na oferta de infra-estrutura e bens em toda sua extensão.

A localização da “rede urbana”, orientada de modo crescente pela lógica mercantil cria uma inevitável tendência no aumento das desigualdades sociais tanto entre distintas cidades como internas a elas (Santos, 2000:43).

Luchiari (1999:82) aponta que a construção da paisagem sempre vinculada a lógica mercantil, “impôs a hegemonia do espaço privado e transformou a desigualdade social em constituinte da formação do território brasileiro”.

Ainda que para autores como Martins (2004:8), essa situação de degradação urbana e da falta de condições básicas universais não deva ser denominada “exclusão” uma vez que “a pobreza aparentemente excludente cumpre uma função econômica”, o processo que implica na distribuição desigual dos bens e serviços e na distribuição diferenciada de “oportunidades” aos indivíduos que vivenciam essa dinâmica sócio espacial, chamaremos, em uma primeira aproximação, de exclusão “sócio territorial”.

No entanto, conforme já abordado, as formas que essa distribuição desigual dos bens e da infra-estrutura se dá no território urbano brasileiro ao longo do processo histórico não ocorre de forma linear e, tão pouco similar, variando segundo aspectos e particularidades de cada lugar em questão.

Já na dinâmica fragmentada do espaço urbano atual, percebe-se um rearranjo de maior complexidade na distribuição e na segregação sócio espacial, diferenciado do modelo centro-periferia instaurado a partir da década de 1940 (Caldeira, 2000:211).

Tratam-se de formas distintas de segregação impostas em diferentes contextos urbanos em que caracterizam-se por criar barreiras, físicas ou sociais, a partir de condições que encontram, invariavelmente, origem na questão econômica dos agentes envolvidos. Em outras palavras, independente da particularidade urbana vivida, a cidade (legal e formal) “não permite aos pobres, em sua maioria, o alcance, inclusive, da razão da cidade por meio de suas três qualidades inerentes: identidade, estrutura e significação” (Silva, 2001:11).

Ao tomarmos o caso atual, presente na maioria dos grandes centros urbanos brasileiros, essa complexidade é caracterizada pela proximidade espacial entre as diferentes classes sociais marcada por uma separação mais evidente, realizada por muros e tecnologias de segurança que fragmentam o tecido urbano. São os enclaves fortificados trabalhados por Caldeira (2000:11), áreas privatizadas pelos setores mais abastados, destinados às residências, ao consumo, ao lazer e ao trabalho.

Como consequência desse modelo, e sob a justificativa do temor da violência urbana, esses enclaves urbanos multiplicam-se pelas cidades brasileiras, sobretudo a partir nos anos noventa, reforçando as desigualdades na retórica do medo.

Luchiarri (1999: 166-176) aponta nesse modelo a negação dos problemas da cidade com a adoção de normas rígidas, uma versão totalizante e culturalista do meio urbano<sup>20</sup>, ou seja, o banimento do mundo exterior, uma sociabilidade restrita, homogênea e sem o contato com a diversidade; além da atribuição de um *status* social à esses novos equipamentos urbanos.

Temos assim que se, por um lado, essa nova configuração espacial acarreta uma maior tendência aos conflitos de classes pela separação e proximidade física imposta, por outro obrigamos a uma reflexão diferente sobre o modelo de cidade que se está construindo na dinâmica de produção atual e como a segregação sócio-territorial passa a ocorrer através de uma nova composição das relações sócio-territoriais nesse novo ambiente.

O litoral norte paulista, caracterizado na atualidade pela ocupação predominante de população flutuante abrigada em segundas residências (Duarte, 2001:105), e pelo atendimento

---

<sup>20</sup> Para a autora (1999:168) “totalizante porque concebe o espaço para um grupo social determinado, e (...) Culturalista, porque idealiza um mundo fechado”.

aos turistas e veranistas (São Paulo, 1996:117), imprime na dinâmica de crescimento do território conflitos oriundos da disputa pela terra urbana, confrontando, sobretudo população caiçara, residente e turista.

No caso de Ilhabela os enclaves praticamente inexistem<sup>21</sup>, apesar de tentativas de incorporação de loteamentos de alto padrão frustradas a partir da criação do Parque Estadual em 1977 (ver mapas 01 e 02<sup>22</sup>). Porém, a tendência ao conflito é potencializada pela aquisição de mais um componente: a forte escassez de terras disponíveis. Com aproximadamente 85 % de seu território pertencendo a Unidade de Conservação (UC)<sup>23</sup> e, com menos de 2% da área restante<sup>24</sup> com possibilidades de expansão urbana é praticamente inexistente a oferta dessa mercadoria na Ilha, o que pressiona o preço da terra para o alto.

Essa limitação da expansão fundiária, aliada a restritividade legal urbanística (detalhada posteriormente), coloca em pauta uma evidente contradição. Por uma lado, controla o crescimento e impõe limites ao capital fundiário, por outro valoriza a terra, dificultando o acesso para as classes menos abastadas.

Outro fator que dificulta o acesso à terra em Ilhabela reside no relevante percentual de terras devolutas e de marinha em seu território, o que restringe a área comercializável contribuindo ainda mais, para a valorização das poucas terras disponíveis.

Por essas razões, o dimensionamento e a qualificação da exclusão sócio territorial em Ilhabela torna-se um desafio a ser superado nesse trabalho.

A dificuldade de se estabelecer uma definição precisa quando falamos em segregação territorial vem, basicamente, de dois fatores. O primeiro, da própria imprecisão dos conceitos a ela relacionados e, em segundo como consequência da dificuldade de se estabelecerem parâmetros definitivos de aferição dessa segregação.

A maior complexidade na exclusão territorial oriunda da proximidade física já mencionada, aliada a uma maior e crescente complexidade das relações sociais (Abramo, 2001:9), dificulta o dimensionamento e a espacialização da exclusão sócio-territorial.

---

<sup>21</sup> Tal como colocado por autores como Caldeira.

<sup>22</sup> A elaboração do mapa 02 (MOURA, 2000) só foi possível através de pesquisa, por intermédio da Prefeitura Municipal de Ilhabela, junto ao escritório de advocacia Antônio Caio de Carvalho Advogados. Tal escritório defende a Associação de Vítimas do Parque Estadual de Ilhabela, que congrega proprietários de loteamentos dentro da área do Parque e que, para estes, sofreram uma desapropriação indireta do Governo do Estado que, por sua vez, alega que tais terras não são indenizáveis uma vez que, constitucionalmente, o meio ambiente é bem coletivo e ele nada mais fez que senão protegê-lo.

<sup>23</sup> Trata-se do Parque Estadual de Ilhabela

<sup>24</sup> Segundo a geógrafa Maria Inez Fazzini, coordenadora do Plano este percentual é de 1,8%

Dimensioná-la entretanto, conforme coloca Sposati (2000:13) é saber que “analisar a exclusão é antes de mais nada desenhar a utopia da inclusão”, isto é, parte do processo do esboço da segregação passa pela construção do patamar desejável de ser alcançado. Além disso, o dimensionamento da exclusão sócio territorial deve servir como estratégia de implantação de políticas públicas eficazes.

Abordaremos a seguir as particularidades do processo de exclusão sócio-territorial nos municípios costeiros brasileiros e em especial no litoral paulista, onde se insere o município de Ilhabela. Procuramos apresentar e distinguir as diferentes etapas do processo de ocupação da costa brasileira, considerando os aspectos relevantes que motivaram essa ocupação marcada por profundas diferenças sociais e pela exclusão territorial.

## PARTE II: A DINÂMICA DAS CIDADES COSTEIRAS E TURÍSTICAS

## CAPÍTULO 4: A DINÂMICA DAS CIDADES COSTEIRAS

*“Em todo samba que faço,  
Tem espaço, eu ponho o mar  
Menino me dá licença,  
Que eu gosto de navegar”  
Tereza Cristina*

O presente capítulo procura contextualizar a dinâmica de desenvolvimento das cidades costeiras, em especial do litoral norte paulista e do município de Ilhabela.

A ocupação do território americano em geral, e do brasileiro em específico, realizaram-se, grosso modo, através de suas áreas litorâneas acessadas por via marítima que, em momento posterior, serviram de local para o escoamento da produção a ser inserida no processo colonial (Santos, 2000:14).

No Brasil, essa situação norteou toda uma dinâmica de ocupação ao longo de ao menos três séculos, e ainda hoje, “a formação territorial do Brasil é típica da reiteração desse padrão colonial” (Moraes, 1999:32) que, por sua vez, conviveu e teve um dos pilares econômicos de sua sustentação na sociedade exportadora e escravocrata marcada não pela exclusão territorial, mas por fortes barreiras entre os grupos sociais, já que “as marcas da diferença entre senhores e escravos prescinde de signos espaciais” (Rolnik, 2001:18).

As consequências dessa dinâmica aliada à vastidão da área costeira do território brasileiro acarretaram comportamentos e padrões bastante díspares no que consiste aos seus tipos de uso e ocupação.

Para Moraes (1999:33), o período colonial estabeleceu quatro regiões distintas na costa no tocante ao tipo de ocupação, a saber: a) zona da mata nordestina, caracterizada pela produção do açúcar e por rede de núcleos urbanos localizados da desembocadura dos principais rios; b) Recôncavo baiano, com mesmo padrão de localização e maior diversidade de produção; c) litoral fluminense como zona abastecedora das áreas mineradoras e formação de núcleos ao redor da Baía da Guanabara; finalmente, d) litoral paulista, objeto de interesse nesse estudo, com vasta extensão de área de circulação e núcleos litorâneos distanciados entre si.

Moraes (1999:33) aponta historicamente uma povoação costeira no Brasil assentada em padrões descontínuos de ocupação, variando entre zonas de adensamento e “porções não

ocupadas pelos colonizadores”. Ainda que existissem essas áreas pouco adensadas, Duarte (2001:8) alerta que, desde os primórdios a ocupação do território brasileiro deu-se não em uma terra desocupada, mas aonde já fixavam povoações indígenas.

No litoral norte paulista tem-se a presença dos índios tupinambás que, com a chegada dos colonizadores europeus<sup>25</sup> e por eles incitados, passaram a travar confrontos com os Tupiniquins localizados mais ao sul<sup>26</sup> até que, posteriormente uniram-se a essa tribo para combater esses colonizadores que passaram a representar um inimigo comum (Luchiari, 1999:81).

Embora alguns autores apontem a presença desses índios tupinambás, antropófagos, na região como um dos entraves à existência de aglomerações urbanas no litoral norte no primeiro século após o descobrimento (Duarte, 2001:22), já em 1563 a Vila Nova da Exaltação à Santa Cruz do Salvador de Ubatuba era criada pelos jesuítas.

Além disso, a Ilha de São Sebastião, descoberta por Américo Vespúcio em 1502, quando demarcava a costa brasileira a serviço da Coroa Portuguesa, foi uma das primeiras a fixar povoado na região, devido à abundância de recursos hídricos e pela facilidade de abrigos naturais em suas enseadas. Sua ocupação das terras por membros da expedição de Martim Afonso de Souza, entre outros, na então ilha de São Sebastião fez surgir o povoado de “Villa Bella”, em 1532<sup>27</sup>.

Nos três primeiros séculos após o descobrimento do Brasil o litoral norte paulista não contou com profundas alterações em seu papel, seja no contexto nacional ou mundial (Luchiari, 1999:78). Conforme anteriormente mencionado, o que se teve até o século XIX foi a predominância de subordinação à lógica mercantil, com uma alternância de inserção e marginalização da região em relação aos produtos destinados a exportação.

No século XIX, a saturação das terras litorâneas paulistas e do Vale do Paraíba pelo e para o café e a busca de terras mais interioranas para a exploração dessa cultura levou a necessidade de substituição no transporte por tração animal pelos trilhos (Duarte, 2001:63).

A proliferação de ferrovias alterou o padrão de ocupação visto no território paulista, pois, à medida que estas ferrovias eram um indutor de crescimento nas cidades portuárias,

---

<sup>25</sup> Colonizadores portugueses e franceses.

<sup>26</sup> Localizavam-se na região de São Vicente.

<sup>27</sup> Já foi citado anteriormente a data de fundação da primeira sesmaria na Ilha em 1602.

também incentivavam a alocação de outros equipamentos fora das zonas costeiras<sup>28</sup> (Moraes, 1999:35).

No litoral norte paulista, com a decadência da economia cafeeira na região no final do século XIX houve definitivamente um distanciamento desse território de uma adequação aos ciclos econômicos (Luchiari, 1999:79).

Passada a vila em 1805 e dependendo das relações comerciais com outros pontos da então província, em Ilhabela, durante o século XIX, assiste-se a uma sucessão de fracassos econômicos agravada em 1842 aonde, por razões políticas, fecha-se o acesso São Sebastião/Mogi das Cruzes, aberto pelo Padre Dória dez anos antes, comprometendo a comercialização de produtos feitos nas fazendas da ilha com a capital.

Consequência dessa situação de ocupação além das zonas costeiras, Moraes (1999:35) aponta que, na primeira metade do século XX, houve a “existência de grande número de ‘cidades mortas’ vegetando na orla litorânea brasileira”.

No litoral norte, essa nova situação na primeira metade do século XX significou uma reorganização no sentido de limitar-se ao modo de vida tradicional caiçara. Luchiari (1999:79), destaca que essa nova configuração sócio-espacial foi “alicerçada a partir de um conjunto de técnicas, crenças e simbolismos que transformaram o trabalho, a sobrevivência e a cultura caiçaras numa organização social singular”.

Ilhabela, no período, assiste a um forte êxodo resultante de seu isolamento com a população não chegando a 6.000 habitantes em 1940. Politicamente e fruto desta instabilidade, sofre algumas alterações<sup>29</sup>, sendo definitivamente denominada Ilhabela em 30 de dezembro de 1944 (Seade, 2004).

### **Particularidades legais das áreas costeiras**

A disputa pela terra e os problemas de posse no Brasil, nos primeiros anos da colonização foram raros. A existência de terra em abundância e sua aquisição, seja por doação (sesmaria e data), seja por posse não acarretava em conflitos regulares (Duarte, 2001: 39 e 40).

---

<sup>28</sup> Moraes destaca sobretudo, as indústrias como equipamentos que passam ser instalados na área interna à zona costeira.

<sup>29</sup> Durante o ano de 1934, é anexada ao município de São Sebastião. Em 1936, extingue-se a Comarca de “Vila Bela”, criada com a Proclamação da República e, a partir de então, passa a fazer parte da Comarca de São Sebastião. Em 4 de maio de 1940 tem seu nome alterado para “Formosa”.

As zonas costeiras, sendo aquelas prioritariamente colonizadas e, por isso, que receberam maior contingente populacional, foram aquelas onde ocorreram os primeiros conflitos por terra<sup>30</sup>.

A primeira tentativa de ordenamento das áreas litorâneas com a finalidade de garantir o embarque e desembarque de mercadorias além da defesa da cidade e a exploração do sal, deu-se em 1635 com a proibição pelo Governo da Capitania do Rio de Janeiro da ocupação e utilização dessas áreas (Duarte, 2001: 39 e 40).

Em 1710<sup>31</sup>, com a tentativa de organização com a ocupação indiscriminada nessas áreas marinhas foi publicada a Ordem Regia de 1710, liberando essa faixa do limite das sesmarias com o intuito de defesa (Franco apud Duarte, 2001:40).

Entretanto, somente com a chegada da família real em 1808 que se viabilizou um controle mais efetivo, estabelecendo uma reserva de quinze braças<sup>32</sup> para a faixa de marinha. Essa medida serviu de base para duas decisões posteriores, em 1832 e 1946, onde em ambas foi estabelecida a extensão de 33 metros como faixa de marinha (Duarte, 2001:41).

A Constituição de 1988, em seu artigo 20, estabelece que como bens da união, entre outros “as faixas de marinha e seus acrescidos”, estes últimos decorrentes de mudança por assoreamento ou aterro.

Diferente do mar e das praias, concebido como bem público de uso comum pelo Código Civil Brasileiro, artigo 66, I, as áreas de marinha constituem-se bens dominicais da União, podendo esta repassar sua utilização a particulares, prática comum a limitados setores da sociedade.

Assim, pode-se ser estabelecido um traço marcante ao longo da história da ocupação da costa brasileira com o litoral norte paulista não fugindo a regra. Trata-se de uma forma que teve uma ocupação cujo acesso a terra ou sua legalidade foram extremamente restritivos à maioria da população. A precariedade sobre a legalidade e a restrição ao uso tem, por sua vez, impacto no valor da terra.

---

<sup>30</sup> Um dos primeiros conflitos que se tem documentado, deu-se no Rio de Janeiro, em 1647, envolvendo a Companhia de Jesus que passou a proibir a população de cortar os mangues, sendo resolvido pela coroa que decidiu pelo direito dos moradores de cortarem o mangue, após apelação da Câmara da cidade (Duarte, 2001: 39 e 40).

<sup>31</sup> Essa lei foi posteriormente detalhada em 1726.

<sup>32</sup> Uma braça equivale, aproximadamente a 2,20metros.

Sobre o caso específico do litoral norte paulista, Moraes (1999:33) adverte que atualmente, nessa região, está presente a sobreposição dos títulos de propriedade e a questão do preço do solo, problema fundamental existente em praticamente todo o litoral brasileiro.

Somente a partir da segunda metade do século XX que se percebeu o reerguimento econômico do litoral norte paulista a partir da dinamização da atividade turística na região.

O crescimento populacional verificado no litoral norte paulista no período em muito superou o percentual de outras regiões litorâneas, bem como o patamar estadual conforme atesta a tabela 4.1.

**TABELA 4.1 - Crescimento populacional do litoral paulista**

	<b>População 1950</b>	<b>População 2.000</b>	<b>Crescimento Percentual</b>
<b>Litoral Norte</b>	<b>24.469</b>	<b>223.914</b>	<b>815,09%</b>
Baixada Santista	267.387	1.474.215	451,34%
Litoral Sul	20.895	46.123	120,74%
Vale do Ribeira	100.904	312.705	209,90%
Municípios Litorâneos	312.751	1.744.252	457,71%
Estado de São Paulo	9.134.423	36.969.476	304,73%

FONTE: IBGE, 2001

Contribuíram para essa dinamização e o conseqüente crescimento, sobretudo, as melhorias de acesso na região, representadas pelas intervenções realizadas nas rodovias que ligam a região com as demais do Estado.

Por esses vetores atualmente determinantes na aceleração e intensificação da ocupação do litoral brasileiro, apontados anteriormente, temos que a dinâmica de crescimento das cidades costeiras, a partir da consolidação da atividade turística, imprimiu no território uma lógica de exclusão social.

Serrano (1997:11), coloca que nas cidades litorâneas, as relações decorrentes do tipo de urbanização adotada apenas reforçam as desigualdades sócio territoriais e ambientais existentes. A complexidade aumenta ao incorporarmos a questão da divisão política brasileira, onde a figura no município destaca-se como espaço fundamental “de planejamento e ação política”.

Contaremos nesse caso, com enorme diferenciação de situações, variando de “exíguos espaços municipais da zona costeira de alguns estados nordestinos, até as vastas extensões dos municípios da região Norte” (Moraes, 1999:29).

Yázigi (1998:15) adverte que, nos últimos anos, pode-se estabelecer, uma tendência de instalação de uma grande “cidade miliquilométrica ao longo da costa, com todos graves inconvenientes que representa”.

O processo de capacitação dessas regiões com infra-estrutura e serviços essenciais para a implementação de empreendimentos turísticos acaba por fomentar a elevação do valor mercadológico da terra. Por outro lado, a inexistência de instrumentos legais/urbanísticos que garantam a permanência das populações locais na terra, aliada ao fato de, em muitos casos, sequer essa população deter a posse legal das terras, termina por expulsá-las gradativamente de seu local de origem (Marcelino, 1999:178).

Atualmente, ainda é possível apontar uma tendência de aceleração e intensificação na ocupação do litoral brasileiro, cujos vetores principais desse processo são a urbanização, a industrialização e a exploração turística.

Já sobre suas relações sociais e sobre a segregação, enquanto inseridas em um processo mais amplo de colonização / ocupação territorial, as cidades costeiras apresentaram dinâmicas semelhantes àquelas observadas em municípios internos a costa, intensificando em municípios turísticos nos últimos anos.

O litoral paulista, tido por Moraes (1999:33) como “um dos conjuntos mais expressivos de ocupação do espaço litorâneo do Brasil”, caracteriza-se especialmente pela existência de variados núcleos que se distanciam a medida que se avança em direção ao Sul.

No litoral norte paulista, aponta Luchiari (1999:79), é somente a partir da década de 1950 que se inicia um processo de interação regional através da “valorização turística das paisagens naturais”, ainda que o turismo só se instale na região de maneira predominante, e excludente, a partir dos anos de 1970, intensificado pelas melhorias na infra-estrutura que garantiram uma melhor acessibilidade à região.

A ratificação dessa tendência verificada desde os anos de 1970 se acentua com a pavimentação da BR-101 e com o surgimento de inúmeros condomínios horizontais fechados de alto padrão, onde há uma forte predominância de segundas residências (casas de veraneio),

processo que alterou a paisagem original da orla marítima e terminou por expulsar a população local, de suas antigas territorialidades (Luchiari, 1999:80).

Como quase toda a população da região, houve a predominância da mestiçagem entre os índios tupinambás, o negro e o europeu radicado no local, originando o “caiçara”.

Entretanto, seu reerguimento econômico ocorre em 1959 com a inauguração do serviço de *Ferry Boat* regular entre a Ilha e São Sebastião que, com a instalação da energia elétrica e a melhoria das estradas de acesso, impulsionaram o crescimento turístico do município.

Sua regulação urbana dá-se através da Lei Municipal nº 98/80, responsável pela normatização das questões relativas ao seu patrimônio turístico, à proteção ambiental e ao parcelamento, uso e ocupação do solo.

A legislação vigente mostra-se bastante restritiva em relação ao uso e a ocupação do solo, estabelecendo em seus artigos 31 e 80, respectivamente, um lote mínimo de 300 metros quadrados (considerados aí desdobramentos e áreas para moradia popular – artigo 59) e coeficiente de aproveitamento de 1/3 para lotes residenciais, conforme analisaremos no capítulo 6 do presente.

Especificamente essa lei, em seu artigo 23, restringe a verticalização em todo território a, no máximo, dois pavimentos, com as edificações na área de marinha restritas a um único pavimento.

Com uma legislação vigente anterior a 2001, ano de aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Cidade, são ausentes até o momento em Ilhabela os de instrumentos legais / urbanísticos previstos neste documento como Zonas Especiais de Interesse Social, Parcelamento Compulsório, Direito a Preempção entre outros.

Em 2003, tem-se o início de um processo de elaboração do Plano Diretor Urbano que perpassa também os anos de 2003 e 2004, sendo estratégica a sistematização das informações coletadas que podem em muito contribuir para a construção de um território mais justo, subsidiando a aplicação adequada e eficaz dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Segundo a geógrafa Maria Inês Fazini Bionde, Diretora de Promoção Ambiental da Prefeitura Municipal de Ilhabela e Coordenadora do Plano Diretor desde 2001, o plano elaborado consistiu na produção de um diagnóstico apoiado em metodologia participativa desenvolvida pelo Prof. Dr. Antônio Carlos Robert de Moraes da Universidade de São Paulo e adaptada para o município que deu subsídios para a elaboração da lei.

Ainda para a geógrafa, o principal problema surgido nas 38 audiências públicas<sup>33</sup> foi o saneamento básico (destacado em 74% dos quadros produzidos nas audiências públicas), e com o objetivo de “reestruturar o perfil do crescimento” estabelecido no município foi elaborada essa legislação.

Assim, contextualizar a atividade turística enquanto agente fundamental da dinâmica econômica, social e territorial dessas cidades costeiras, é de fundamental importância para que se possa construir parâmetros de aferição de exclusão territorial em municípios com essas características.

---

<sup>33</sup> Foram realizadas 25 audiências nos bairros, 08 audiências temáticas explicativas (que resultaram as oito estratégias previstas no artigo 4º da Minuta de Lei do Plano Diretor), 01 sobre o Plano Plurianual, 01 a Lei de Diretrizes Orçamentárias e 03 para classes profissionais específicas.

## CAPÍTULO 5: AS INFLUÊNCIAS DA ATIVIDADE TURÍSTICA NA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

*“Cedo ou tarde, toda reflexão e todo planejamento precisam degenerar em trabalho”.*

*PETER F. DRUKER*

A reflexão em que nos debruçamos nesse capítulo advém da constatação que, em Ilhabela, a atividade turística tem uma forte relação com a dinamização econômica atual e com suas formas de uso e ocupação do solo.

O fenômeno da expansão da atividade turística verificado no mundo contemporâneo é apontado largamente por variados autores. À medida que essa atividade tem sua importância econômica em ascensão no período atual, amplia-se os estudos sobre ela e ocorre uma busca pela compreensão do processo que leva, em muitos locais, inúmeros empreendedores e agentes públicos a dinamizar o setor, seja pela ânsia de obtenção de maiores cifras nos lucros, seja pela dinamização da economia (com eventual ganho político e supostamente social), e o decorrente aumento de oferta de postos de trabalhos, independentes de suas características, nas áreas por ele afetadas (Silveira, 2002:40-1).

Em Ilhabela, a intensificação dessa atividade deu-se sobretudo a partir da década de 1970, após a consolidação da ocupação turística no município de São Sebastião e nos demais do litoral norte paulista (São Paulo, 1996:122).

A atividade turística produz espaços delimitados e destinados a determinados tipos de consumo específico (Rodrigues: 1999:55). Caracteriza-se ainda, pelo uso efêmero, provisório e artificial do território (Luchiari, 2000:36), “num processo contínuo de desterritorialização e reterritorialização” (Rodrigues, 1999:56).

A tentativa de se propor uma reflexão sobre o turismo e suas consequências sócio-territoriais em determinadas localidades nos obriga a considerar algumas características particulares dessa atividade.

Primeiramente, é importante frisar que o turismo caracteriza-se, antes de tudo, como uma prática social que se realiza no território, desmontando abordagens puramente economicistas ou técnicas, que restringem a análise dessa atividade às suas implicações econômicas.

Outro ponto fundamental é a sua abrangência: a compreensão da atividade turística envolve o conhecimento de várias áreas disciplinares, assim como essa atividade envolve vários setores da economia, abrangendo “o mundo inteiro do ponto de vista geográfico e (...) praticamente todas as camadas e grupos sociais” (Barreto, 1997:14).

Ainda uma dificuldade que se encontra sobre a conceituação da própria atividade e de sua motivação. Partiremos aqui, ainda que exista a discussão da possibilidade de ser realizado o deslocamento turístico para outros fins (turismo de negócio, por exemplo), da idéia da motivação do turismo estar vinculada, na grande maioria das vezes, à busca por contextos sócio culturais distintos ao do cotidiano do indivíduo turista. Wainberg (2003:14), coloca que “nos movemos porque necessitamos vislumbrar a diferença”, decorrendo muitas vezes dessa situação, “a procura por aventura ou o encontro com um meio ambiente mais natural, distanciado do urbano” (Castrogiovanni, 2003:43), o que justamente verificamos em Ilhabela.

Essa necessidade, segundo Almeida (2003:3), encontra abrigo em um contexto de sociedade contemporânea marcada pela pluralidade e indistinção entre o social e o cultural, onde “os modos de vida produzidos pela modernidade nos desvencilharam de todos os tipos tradicionais de ordem social”, abrindo caminho para a busca de novas experiências e sensações, marca do modo de vida atual. Nesse sentido, ainda para a autora, o turismo não se resume a ação da viagem, mas a construção do imaginário do espaço.

Vitule (1996:39), coloca que já nos preparativos e preocupações que antecedem o ato em si da viagem já estão embutidos todo um arcabouço cultural fundamental nessa futura interrelação com o território visitado, isto é, “o viajante observa a diversidade cultural a partir de uma constatação valorativa das diferenças”. Assim, ao iniciar o contato com o local visitado, o turista já estará carregado de um conteúdo sócio-cultural e ambiental, que o influenciará na construção dos valores a respeito da área visitada.

As constatações acima expostas contribuem na busca das razões que potencializam os conflitos expostos a seguir, entre população caiçara, residente e turista<sup>34</sup>, em Ilhabela.

A entrada da atividade turística teve forte influência em Ilhabela, as tabelas (5.1 e 5.2), comprovam que, em relação às projeções de população no município, houve uma clara superação

---

<sup>34</sup> A distinção refere-se no primeiro caso ao indivíduo natural da ilha, no segundo ao migrante que, seja pela busca de oportunidades de emprego, seja pela opção de instalação em área com atrativos distintos às grandes cidades, optou por fixar moradia do município, já no terceiro referimo-nos ao usuário flutuante, independente da intensidade dessa periodicidade, ou da existência ou não de uma residência fixa a esse fim.

das expectativas, decorrentes sobretudo, do incremento de população residente não oriunda da região.

Ainda sobre a tabela (5.2), podemos ao analisá-la perceber comportamentos distintos ao longo das últimas décadas. Entre os censos demográficos, de 1970 a 1991 percebe-se um aumento sensivelmente maior de residências de uso ocasional do que da população, ratificando a consolidação da atividade turística do município apontada em São Paulo (1996:122).

**TABELA 5.1 - População total do município de Ilhabela e participação na população da Região Administrativa de São José dos Campos 1970, 1980, 1990\* e 2010\***

1970	Participação na pop. Regional (%) 1970	1980	Participação na pop. Regional (%) 1980	1990*	Participação na pop. Regional (%) 1990	2010*	Participação na pop. Regional (%) 2010
5.707	0.65	7.810	0.61	10.944	0.62	17.729	0.68

\* Projeções realizadas pelo SEADE para a SABESP segundo método das componentes demográficas

FONTE: SEADE, 1988 | SÃO PAULO, 1992:56

**TABELA 5.2 - População e domicílios particulares de Ilhabela**

	1970	1980	Crescimento Decenal (%)	1991	Crescimento em 11 anos (%)	2000	Crescimento Decenal (%)
População residente	5.857	7.743	32,20	13.538	74,84	20.744	53,23
Domicílios particulares	1.807	3.002	66,13	6.440	114,52	9.714	50,84
Domicílios particulares de Uso ocasional	418	878	110,05	2.362	169,02	3.146	33,19
% dos domicílios de uso ocasional sobre o total de domicílios	23,13	29,25	-	36,68	-	32,39	-

FONTE: IBGE, 2001

No entanto, a partir do censo demográfico de 1990, esse movimento se inverte com o crescimento das segundas residências tornando-se menor que o incremento populacional do

período. Essa alteração, a partir da década de 1990 não significa obrigatoriamente, diminuição da atividade turística<sup>35</sup>, mas sugere um incremento de população residente oriunda de outras regiões.

Para a comunidade receptiva esse dilema se apresenta de outra forma, igualmente complexa. Almeida (1998:23), indaga a dificuldade de se viver em um local “inexistente” a sua “descoberta” pelo turismo e que, após essa descoberta, mostra-se com um comportamento sazonal e efêmero de acordo com os fluxos da visitação turística. Marcelino (1999:177) aponta que “na baixa estação nem todos os trabalhadores conseguem manter os seus empregos e muitos deles não querem ou não podem voltar à ocupação anterior”.

Em relação a essa influência, Almeida (1998:23) coloca, é “a partir do momento que o espaço é destinado a satisfazer aqueles que vêm de fora ele se artificializa, turistifica”. Essa situação, se somada ao forte apelo econômico do turismo e a conseqüente “corrida” aos locais determinados como turísticos, acaba exigindo uma transformação profunda desses territórios a essa nova realidade imposta.

Em Ilhabela, é nítida a transformação no ambiente urbano onde mesmo os edifícios de interesse histórico sofreram adequações no sentido de atenderem as demandas a seus novos usos, não raro diretamente ligado a atividade turística.

Goodey (2002:77) caracteriza a era atual como aquela que apresenta maior variedade de conteúdos culturais. Dessa forma para o autor, tenderíamos também a ter, em nosso tempo, maiores destinações turísticas devido à variedade de interpretações, valorações e significados dados pelos turistas aos mais distintos lugares.

A relativização desses valores coloca como “objeto turístico mais significativo” de análise o lugar (Almeida, 1998:22), pois, é nele que se dá a transformação e a relativização de valores segundo o olhar do agente, externo ou local.

Porém, como vimos, se a construção do lugar turístico é dada a partir de fora, a produção do território, por sua vez, caracteriza-se entre outras coisas, pela resultante dessas conseqüências com àquelas derivadas das peculiaridades do próprio lugar e das populações locais. Teremos, então, a constante produção de um território conflitante e oriundo de interesses não apenas distintos, mas, não raro opostos.

Dessa forma, mesmo que nem todos os lugares sejam turísticos à princípio, poderão ser, dependendo do contexto em que as estratégias econômicas<sup>36</sup>, as práticas sociais e as políticas

---

<sup>35</sup> Não se inserem nesses dados o número de turistas ocasionais no período.

públicas produzam o atrativo. Isso significa por sua vez, um aumento da complexidade quando analisamos o processo de exclusão sócio territorial seja pela variedade de agentes ou de interesses.

No litoral norte paulista vale destacar o importante papel dos proprietários de segundas residências<sup>37</sup>, do turista ocasional, das Sociedades de Amigos de Bairro (Luchiari, 1999:194), dos comerciantes locais, dos trabalhadores de atividades tradicionais, dos especuladores imobiliários externos e locais, ou ainda, de pessoas vinculadas às atividades turísticas tradicionais e dos militantes de movimentos ecológicos.

Em Ilhabela, essa contradição significa sobretudo, compreender os conflitos advindos da preocupação ambiental, exemplificada na implantação do Parque Estadual e na restritividade urbanística posteriormente analisada, que restringe a área urbana do município; a pressão fundiária potencializada pela atividade turística e pela pouca área disponível; e a disputa da população caiçara pela manutenção de seu acesso à terra.

Essas múltiplas situações aumentam o grau de complexidade na construção do lugar turístico e potencializam as contradições e os conflitos entre os diferentes interesses envolvidos, surgidos na reprodução desse território e conseqüentemente na análise da exclusão.

Contudo, a inevitável mitificação do lugar turístico e a sua conseqüente valorização e restrição aos menos abastados não pode ser entendido como um obstáculo intransponível ao planejamento do território, mas ao revés, sua resignificação implica em considerar essa mitificação enquanto estratégia de obtenção de justiça e inclusão social.

Essa postura não significa uma ode ao turismo, mas a consciência que, no momento que essa atividade desperta uma crescente atenção por parte dos agentes, públicos e privados, essa importância pode servir de estratégia para a viabilização de mecanismos incluídos de produção do território ainda que pese à esta análise as eventuais conseqüências predatórias dessa atividade.

O forte apelo do suposto desenvolvimento econômico do turismo faz com que a busca por essa atividade em determinados locais seja sobreposta à análise das eventuais conseqüências excludentes dessa atividade.

---

<sup>36</sup> Atrativos criados por agentes privados (ou por sua pressão) que, raramente, consideram demandas sociais externas a essa lógica.

<sup>37</sup> Que também são proprietários de terra

Lemos (1998: 70-75), alerta, buscando desmontar os mitos de entrada de divisas pelo turismo, a limitação dessa atividade e sua intrínseca inter dependência com outros setores da economia.

Essa tentação do ganho fácil se sobrepõe ao fato de serem, muitas vezes, maiores os efeitos negativos do que positivos dessa atividade no lugar turístico. Além do abandono das atividades tradicionais, a descaracterização cultural e dos problemas ambientais, é na questão fundiária que podemos perceber de forma mais evidente as principais contradições sócio-espaciais do turismo (Almeida,1998:24).

Para a reversão dessa lógica, torna-se necessário uma clara relação do planejamento turístico com o planejamento territorial, não sendo descartada alguma forma de subordinação da primeira em relação a segunda.

Em Ilhabela, o processo de valorização fundiária foi acompanhado pela expulsão da população caiçara de certas áreas que, pela dinâmica da atividade turística, eram consideradas valorizadas. Esse processo é apresentado pela geógrafa Maria Inez Fazzini que, em entrevista concedida, explicou o que ocorre no município:

**O capital fundiário oriundo do setor turístico, tem um crescimento em Ilhabela, não é mesmo? Evidente que ele acaba pressionando até para a comercialização da posse, embora existam impedimentos, isto acaba acontecendo. A população até cria a cultura 'do arrumo outro lugar e tomo posse dela', isso se verifica aqui?**

Sim, se verifica.

**Ocorrem ocupações de áreas?**

A gente teve na década de 70 e 80, principalmente no começo da década de 70, essa situação com o caiçara. Na década de 90 e agora existe uma outra coisa, o caiçara já foi expulso. *Ele já está no morro*<sup>38</sup>.

**E há tendência para a ocupação do Parque?**

Não há tendência para isso. O que aconteceu foi que o caiçara que na década de 70 e 80 vendeu a sua terra virou caseiro e os filhos vieram morar na área urbanizada, no morro da área urbanizada.

**Na praia de Castelhanos?**

Isso, em Castelhanos. O Bonete está numa fase de expansão e eles acabam indo um pouco mais para dentro.

**Mas chega a atingir a área do Parque?**

Não, não chega. Eles não chegaram a ir para cima.

**No Bonete o parque começa na cota cem?**

Isto, na cota cem. Primeiro, eles não perderam a praia e foram lá para cima, depois eles perderam a praia e lá em cima também. Ficaram de caseiros e faziam roça e hoje eles são caseiros e os filhos vieram para o morro e essa é uma situação que já está dada daquela época. Agora, o que a gente tem, na verdade, são as canoas caiçaras nos morros da Barra Velha. E a gente não imagina como é que aquele cidadão leva a canoa para a praia, para pescar, e eles não deixaram de pescar.

---

<sup>38</sup> Grifo nosso, frase que se baseou o título dessa dissertação.

**Agora, houve uma intensificação na parte do canal nos últimos 20 anos. Houve na década de 70, também na década de 80, um crescimento pela indústria do turismo, etc.? Como é que se dá essa distribuição do espaço e como é essa divisão do espaço, quer dizer, a casa caiçara não foi substituída pela casa de segunda residência?**

A casa caiçara foi substituída em praticamente todos os pontos, mas não foi agora na década de 80 e 90. Isso já tinha acontecido antes. Então os proprietários também vieram. Os caiçaras vieram para o morro e, na verdade, se reproduzem no morro. Temos, na verdade, uma área que chama morro do castelo, que é uma ocupação desordenada de 30, 40 anos e já é fruto desse processo e só tem caiçara lá. É o caiçara e seus filhos que fazem essas casas empipocando assim embaixo.

**Temos padrão de parcelamento lá?**

Não tem padrão de parcelamento.

**Não tem padrão nenhum. Então já é um padrão, não?**

Não tem nenhum. Eles estão fazendo suas casinhas e não sei nem te falar se tem uma média de m<sup>2</sup> para construir a casa. Em Ilhabela não tem.

**Você diria que esse Morro do Castelo seria o enfoque para a gente fazer uma ZEIS<sup>39</sup>?**

Sim. Inclusive ele já é objeto de um programa. A gente tem um programa de contenção à ocupação desordenada e aí tem uma coisa bastante interessante. Temos essa ocupação ao longo da cachoeira de quase 40 anos e acima dele uma área que, na verdade, foi decretada num período de utilidade pública para fins de urbanização e, essa área também foi invadida e ocupada, e essa área já tem outros clientes. Não são mais os caiçaras que vieram lá de trás.

Outra consequência verificada nesse processo é a tendência apontada por Yázigi (1998:39) do confinamento da atividade turística, entendido pelo autor não como a guetificação de determinadas classes, mas como formas específicas de isolamento físico destas. Diversas são as razões que levam a esse confinamento mas, em relação ao território, podemos destacar dois principais motivos.

Em primeiro lugar, a constante busca pela segurança e o propósito de se vender essa sensação ao turista que, invariavelmente, procura uma realidade distinta àquela vivenciada em seu cotidiano sem, no entanto, inserir-se em um contexto distinto ao seu, sendo preferíveis a reprodução de seus valores cotidianos. Monta-se, em alguns casos, para esse fim, um conjunto de equipamentos descolados da lógica e da dinâmica local: áreas privatizadas pelos setores mais abastados, destinados às residências, ao consumo, ao lazer e ao trabalho.

Outro motivo dessa segregação é a suposta necessidade de se potencializar a capacidade de consumo do turista no mesmo local. Yázigi (1998:43) aponta que o confinamento em grandes complexos hoteleiros segue a lógica de “quanto mais ‘coisas a se fazer’ em um hotel, melhor”.

Entretanto essa característica não se verifica de modo abrangente em Ilhabela, sendo apresentado o confinamento de forma peculiar.

---

<sup>39</sup> Zonas Especiais de Interesse Social (ver anexo I)

A própria característica do município (insular) já significa uma tendência ao isolamento físico, agravado pela pouca disponibilização de áreas a serem ocupadas já anteriormente abordadas. Essa tendência faz com que na disputa por essa pouca terra, a questão financeira sobreponha outros fatores, tendendo em todo o território, e não apenas em enclaves, a instalação de uma dinâmica excludente, voltada à atividade turística que, de forma crescente, vem aumentando o valor da terra e restringindo seu acesso.

**PARTE III: PARÂMETROS E CONCLUSÕES DE ANÁLISE DA**  
**EXCLUSÃO SÓCIO TERRITORIAL EM ILHABELA**

## CAPÍTULO 6: EIXOS DE ANÁLISE DE AFERIÇÃO DA EXCLUSÃO SÓCIO TERRITORIAL EM ILHABELA

*“A gente não quer só comida,  
A gente quer bebida, diversão, balé.  
A gente não quer só comida,  
A gente quer a vida como a vida quer”  
Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Brito*

A preocupação em se dimensionar as disparidades sociais enquanto estratégias de combate a essas desigualdades foi uma preocupação de variadas ciências sociais sobretudo a partir da segunda metade do século XX. No entanto, ainda que houve inegáveis avanços nessa aferição, os parâmetros estabelecidos, da renda per capita ao estudo PIB, sempre restringiram sua abrangência a análises setoriais e, por isso, limitadas.

Em municípios como Ilhabela, com população inferior a 20 mil habitantes, essa restrição é ainda maior pois sequer os dados primários obtidos pelos IBGE estão espacializados, dificultando qualquer análise que vise perceber diferenças territoriais .

Nô Brasil, a partir da década de 1990 houve um avanço na análise das desigualdades sociais, pois se superou a discussão que a limitava a uma questão de emprego e renda para inserir temas relativos a noção do desenvolvimento humano e social (Koga, 2003:81).

A busca pela aferição da exclusão sócio territorial em determinado território deve ter por objetivo uma nova orientação para a aplicação de políticas públicas. Essa busca não deve estabelecer rígidos padrões a serem alcançados homogeneamente por uma sociedade, mas ao contrário, significa “a constatação de que uma sociedade necessita de padrões de civilidade universais que interdite sobretudo a impossibilidade da diferença como opção ou característica” (Sposati, 2000:9).

Significa focar as prioridades em uma maioria da população, ocultada por uma minoria, “parcela desenvolvida e ascendente da sociedade” (Koga, 2003:19). Respeitando, entretanto, a heterogeneidade o que, segundo Sposati (2000:8), é fundamental para as estratégias de equidade e inclusão.

A análise das formas pelas quais se dá a exclusão sócio territorial em um município com as particularidades encontradas em Ilhabela, a partir do processo de produção de seu espaço

urbano acarreta a necessidade de se conhecer algumas das variadas metodologias disponíveis sobre esse tema.

Aferir, quantificando e qualificando as formas excludentes da dinâmica em que se insere o município serve, antes de tudo, para subsidiar os cidadãos com argumentos nas decisões sobre a vida coletiva e o desejo coletivo de uma condição de cidade, para todo habitante, fundada em um “padrão básico de cidadania” (Sposati, 2000:5).

Em primeiro lugar, cabe distinguir as origens das motivações que levam a exclusão, apontada por Sposati (2000:8) como o “não reconhecimento do outro como sujeito de interesses diferentes”.

A busca por mecanismos de avaliação passa assim, pela procura por parâmetros que balizem esse estudo e, principalmente, pela definição dos objetivos almejados com esse estudo.

Como o que se busca é mapear as formas de exclusão sócio territorial imprimida pela dinâmica de desenvolvimento naquele município, tem-se que compreender quais são esses múltiplos aspectos em que se verifica a segregação e a exclusão sócio-territorial nesse território para, posteriormente, enfrentarmos o desafio de realizar um recorte que possibilite uma análise mais aprofundada e específica.

Buscamos encontrar parâmetros que não se restrinjam a avaliar apenas os aspectos econômicos de desenvolvimento, por estes não mensurarem os intrincados processos de exclusão contidos nas dinâmicas sócio espaciais.

Dessa forma, com o objetivo de se traçar de que forma a segregação sócio-territorial se dá em Ilhabela, valemo-nos da avaliação de indicadores, relacionados basicamente a três eixos fundamentais:

No primeiro caso, avaliaremos indicadores que exprimem as características da qualidade de vida no município, com ênfase em indicadores como o IDH e o índice paulista de responsabilidade social, entre outros, em um comparativo com os outros municípios costeiros paulistas. Analisaremos o comportamento evolutivo desses índices ao longo da última década.

Já no segundo, vamos nos centrar na análise referente à situação urbanística do território, suas carências e a distribuição das distintas formas de parcelamento existentes no município. Ali estarão impressas algumas características que nos permitirão verificar as formas que se dá a exclusão / inclusão em Ilhabela.

Finalmente, avaliaremos os mecanismos de combate à exclusão previstos no arcabouço legal do município, sobretudo no item referente aos instrumentos urbanísticos previstos na legislação atual e no Plano Diretor Urbano proposto.

## A qualidade de vida

Uma reflexão inicial, ainda que inicialmente impreciso, recai sobre o conceito de qualidade de vida que, grosso modo, pode ser entendido como um objetivo em si para as políticas sociais em geral, e em específico para as de cunho redistributivo.

Nesse trabalho, em seu primeiro eixo de análise abordado, estuda-se a evolução da qualidade de vida no município de Ilhabela. Optou-se aqui, pela adoção de um parâmetro que tenha sua ênfase vinculados à aspectos sociais em oposição a índices que trabalhem exclusivamente aspectos econômicos e permita avaliar a inserção de Ilhabela nas diferentes escalas territoriais.

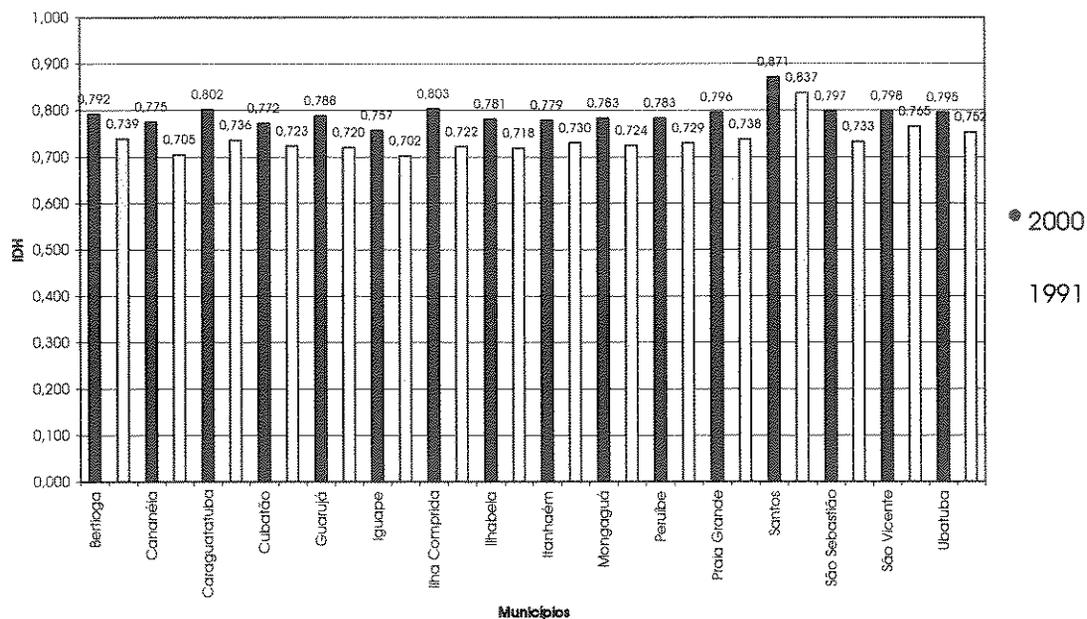
Avaliando os métodos disponíveis, verifica-se que a atual tendência existente no Brasil caminha no sentido da adoção de indicadores que vão ao encontro, ou estabeleçam certo diálogo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) produzido pela ONU-PNUD, já que o IDH é um parâmetro sócio econômico que considera outras variáveis além do PIB *per capita*, o que lhe confere um caráter mais abrangente.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e o conjunto de dados que formam o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), serviram como suporte às análises previstas nesse primeiro item. O IDH-M é obtido através da média entre os Índices de Longevidade (IDH-L), de Educação (IDH-E) e de Renda (IDH-R).

Para isso são comparados três indicadores básicos: a) esperança de vida ao nascer (de 25 anos a 85 anos); b) nível educacional – medido pela combinação entre alfabetização adulta (com ponderação de 2/3), com taxa de escolaridade combinada do primário, secundário e superior (ponderação de 1/3), (de 0% a 100%); c) nível de vida medido pelo PIB real *per capita* isto é, relativizado pelo poder aquisitivo real (de 100 a 40.000 dólares) (Sposati, 2000:11).

Essa avaliação serve como um ponto de partida para uma compreensão da dinâmica e da inserção desse município, tomando as evoluções comparativas dos IDH(s) para observar seu comportamento sócio-econômico. Nessa etapa, avalia-se o comportamento de Ilhabela ao longo da última década e em relação a cidades costeiras paulistas. Essa opção decorre do fato desses municípios apresentarem as características semelhantes às de Ilhabela, ou seja, localizarem-se na área costeira e no Estado de São Paulo.

**GRÁFICO 6.1 - Evolução do IDH-M nos municípios costeiros paulistas (1991-2000)**



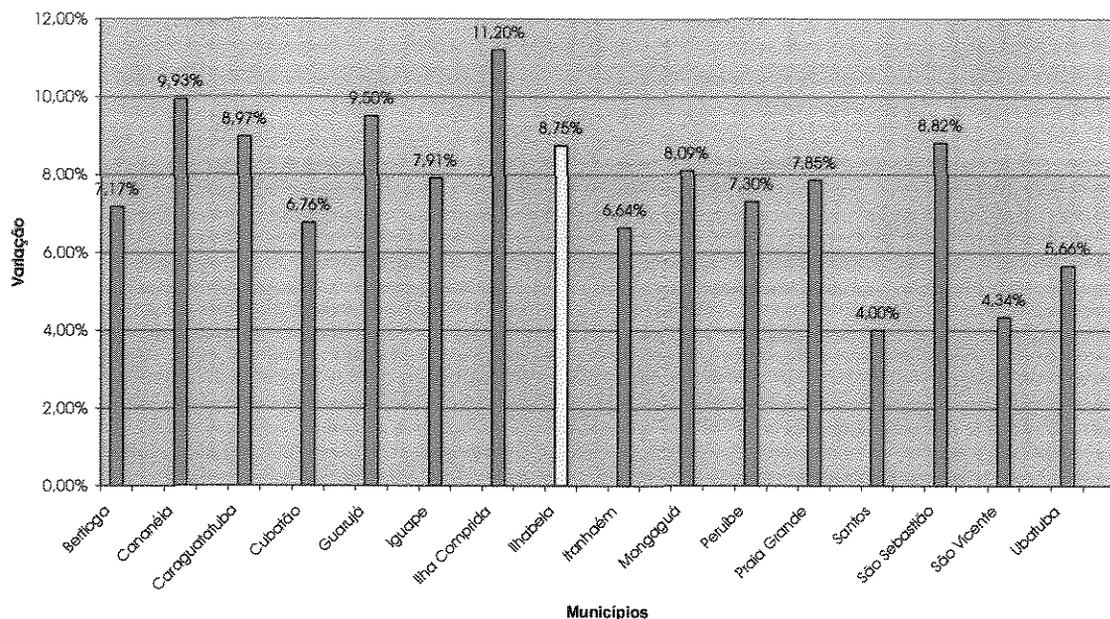
FONTE: IBGE, 2001

O gráfico 6.1 demonstra que, acompanhando uma tendência ocorrida em todo o litoral paulista, houve uma evolução positiva no índice de desenvolvimento humano, saltando de 0,718 registrado em 1991 para 0,781 em 2000, o que, segundo a classificação do PNUD, mantém Ilhabela entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8)<sup>40</sup>.

Percebe-se contudo, uma oscilação absoluta relativamente pequena dos índices de 1991 que variam de 0,702 no município de Iguape até 0,797 em Santos (variação absoluta de 0,095), colocando todos os municípios no mesmo patamar estabelecido pelo IDH. Em 2000, essa diferença é acentuada já que tomando os mesmos índices, temos uma variação de 0,757 ainda em Iguape e 0,871 também em Santos (variação absoluta de 0,114), com três municípios – Caraguatatuba, Ilha Comprida e Santos - ultrapassando o padrão considerado médio de desenvolvimento humano pelo IDH.

<sup>40</sup> O PNUD-ONU estabelece na metodologia que os índices abaixo de 0,5 são considerados de baixo IDH, de 0,5 a 0,79 são médios e o alto IDH é o índice igual ou maior que 0,8.

**GRÁFICO 6.2 - Variação percentual do IDH nos municípios costeiros paulistas (1991-2000)**



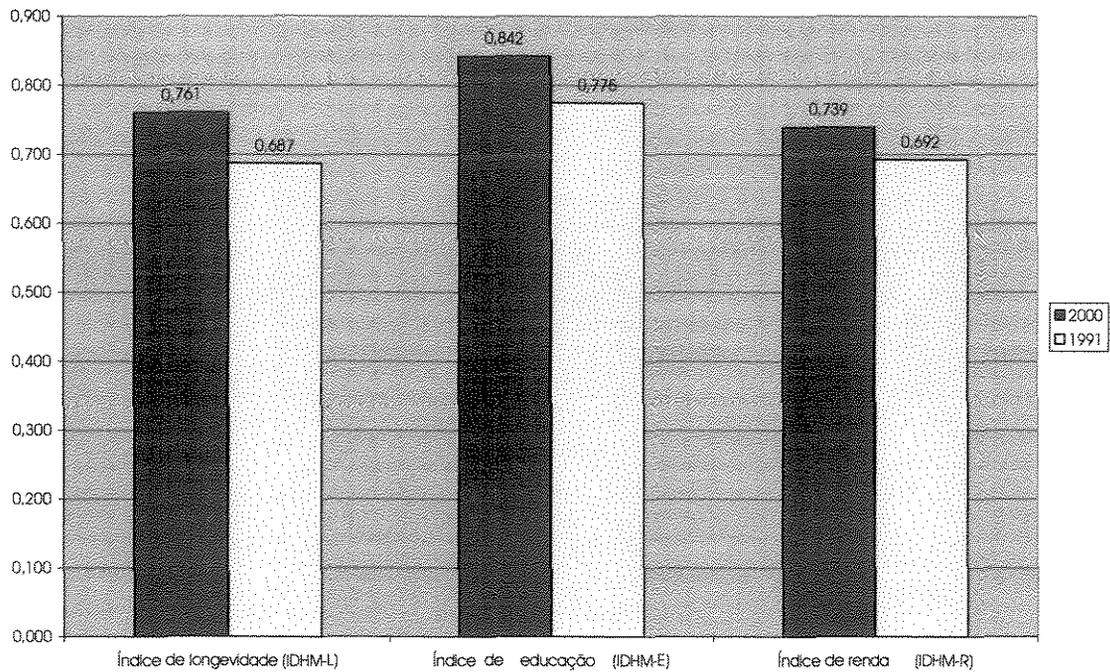
FONTE: IBGE, 2001

Sobre a evolução percentual do IDH 1991-2000 em Ilhabela é mostrado um incremento de 8,75% no índice, pouco superior à média dos municípios costeiros paulistas (7,68%), que apresentaram, sem exceção, aumento em relação a 1991 conforme demonstrado no gráfico 6.2 e ligeiramente superior a média da variação nacional (8,23%) (IBGE, 2001).

No período, o hiato de desenvolvimento humano (distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH) foi reduzido em 22,3%.

Também ao desmembrarmos esse índice nos três parâmetros que compõem o IDH (gráfico 6.3), é possível perceber que, seja em relação ao Índice de Longevidade (IDH-L), ao Índice de Educação (IDH-E) ou Índice de Renda (IDH-R), teremos sempre uma variação positiva entre os anos de 1991 e 2000 que, respectivamente, apresentou aumento percentual de 10,92%, 8,73% e 6,80%.

**GRÁFICO 6.3 - Variação nos índices que compõem o IDH-M em Ilhabela**

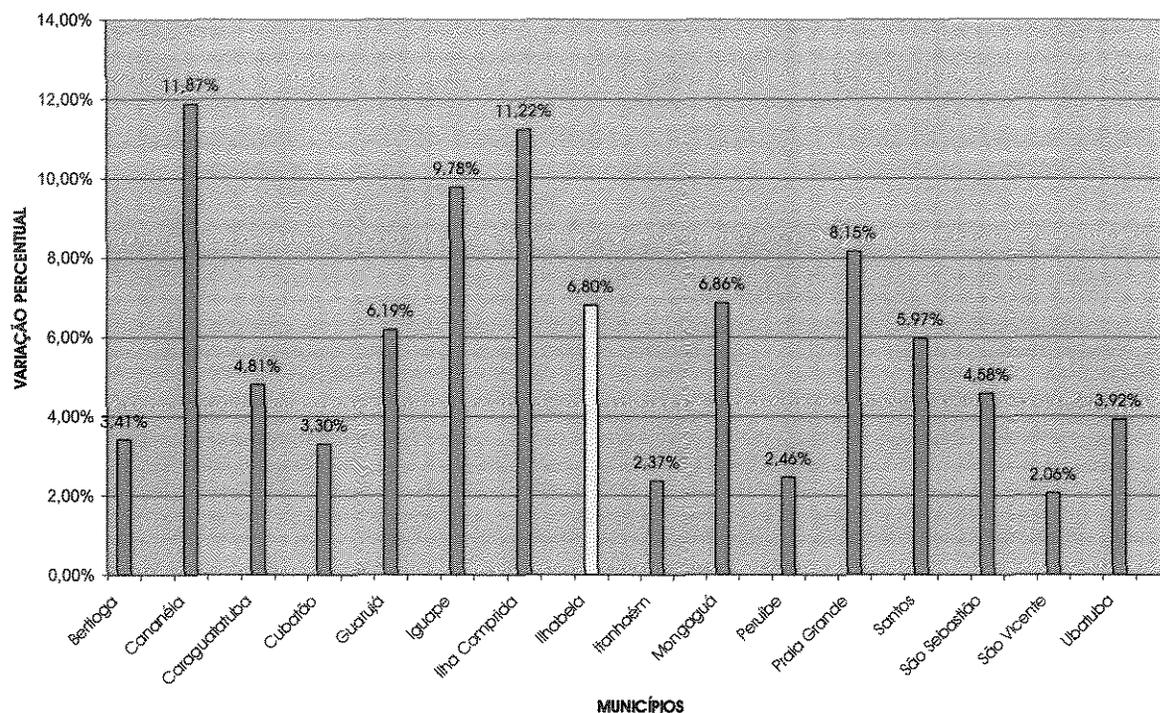


FONTE: IBGE, 2001

Mesmo a variação percentual dos três componentes quando desmembrados e em relação aos outros municípios costeiros paulistas, acompanha a tendência já verificada.

No aspecto econômico, se abordarmos apenas o Índice de Renda (IDH-R), veremos a mesma tendência em Ilhabela, e todos os municípios litorâneos com um incremento ocorrido no município de 6,80%, pouco acima do registrado no litoral paulista com média de 5,86% (gráfico 6.4) e na média nacional (5,82%).

**GRÁFICO 6.4 - Variação percentual do IDH –R nos municípios costeiros paulistas**



FONTE:IBGE, 2001

O acompanhamento da evolução da distribuição dos empregos formais em Ilhabela apresenta, conforme a tabela 6.1, no período de 1991 à 1996 uma intensificação da ocupação em comércio e serviços e a diminuição relativa na indústria, já no período de 1996 à 2002 notamos um crescimento no setor de comércio, porém uma diminuição absoluta no total dos postos de trabalho, reflexo do encolhimento do setor de indústria e serviços.

**TABELA 6.1 - Evolução da distribuição do emprego em Ilhabela por setor produtivo**

Trabalho	1991		1996		2002	
	Absoluto	Variação perc.	Absoluto	Variação perc.	Absoluto	Variação perc.
Total de empregos ocupados	752	100,00%	3.677	100,00%	3.083	100,00%
Empregos ocupados na indústria	55	7,31%	46	1,25%	43	1,39%
Empregos ocupados no comércio	175	23,27%	307	8,35%	841	27,28%
Empregos ocupados nos serviços	396	52,66%	3.323	90,37%	2.192	71,10%
Demais empregos ocupados	126	16,76%	1	0,03%	7	0,23%

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais - Rais/ Ministério do Trabalho

Ainda sobre a renda é importante verificar que, apesar do crescimento da renda per capita e da diminuição na proporção de pobres, tivemos um aumento do Índice de Gini, conforme atesta a tabela 6.2, que estabelece um padrão crescente (de 0 – perfeita igualdade à 1 – desigualdade máxima) para a aferição da desigualdade a partir da proporcionalidade de ricos e pobres em relação a totalidade da população. O que verificamos quando desagregamos os dados de renda (Tabela 5.3) e percebemos que a renda média do quinto mais pobre da população residente cresceu 16,05% de 1991 a 2000, enquanto do quinto mais rico cresceu 40,40 % em igual período.

**TABELA 6.2 - Indicadores de renda, pobreza e desigualdade em Ilhabela**

	1991	2000	Var. percentual
<b>Renda per capita média (em R\$ de 2000)</b>	246,3	327,6	33,01%
<b>Proporção de pobres %</b>	21,9	17,7	-9,18%
<b>Índice de Gini</b>	0,53	0,57	7,55%

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2004

**TABELA 6.3 - Evolução da renda média e desigualdade em Ilhabela**

Município	Renda per capita média do 1º quinto mais pobre, 1991	Renda per capita média do 1º quinto mais pobre, 2000	Renda per capita média do quinto mais rico, 1991	Renda per capita média do quinto mais rico, 2000
<b>Ilhabela</b>	R\$ 42.36	R\$ 49.16	R\$ 718.41	R\$ 1008.67

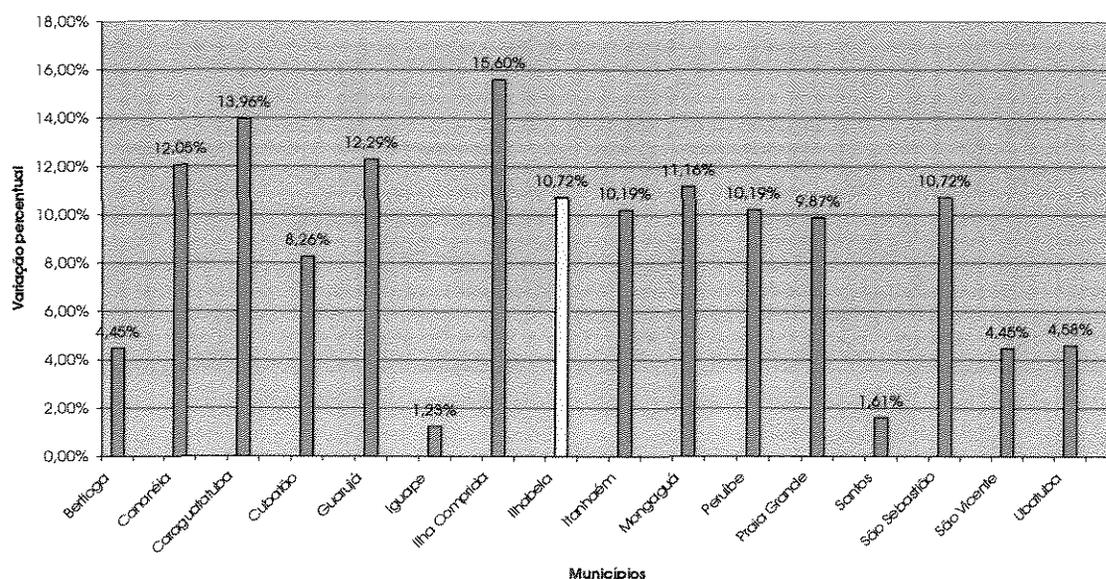
FONTE: IBGE, 2001

Ao verificarmos os outros dois componentes que formam o IDH-M, perceberemos uma inversão sobre a tendência nacional que teve a pequena elevação do IDH impulsionada, sobretudo pelo IDH –E que, no âmbito nacional, teve um incremento médio de 10,92%.

Enquanto isso, nos municípios costeiros paulistas o aumento verificado encontra suas razões sobretudo no aumento do Índice de Longevidade, cuja média regional de 8,83% supera o índice nacional de 7,60%.

Mesmo em relação a esse parâmetro, o município de Ilhabela supera consideravelmente a média da região, com um aumento de 10,72% conforme atesta o gráfico 6.5.

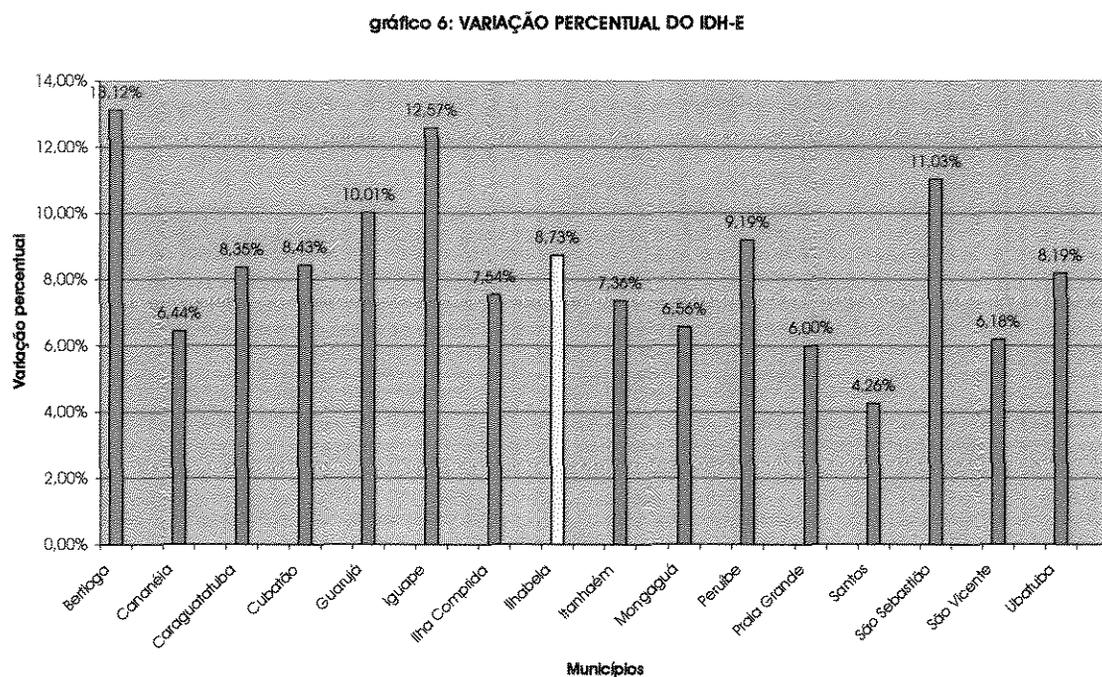
**GRÁFICO 6.5 - Variação percentual de do IDH –L nos municípios costeiros paulistas**



FONTE: IBGE, 2001

Sobre o Índice de Educação (IDH-E) tanto Ilhabela como a zona costeira paulista apresentam um incremento mediano em relação aos outros componentes do IDH (gráfico 6.6), distinguindo esse município por apresentar evolução quase similar ao seu índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) (8,73% e 8,75% respectivamente), enquanto o litoral paulista como um todo apresentou superioridade do IDH-E sobre o IDH-M (8,37% e 7,68% respectivamente).

**GRÁFICO 6.6 - Variação percentual de do IDH –E nos municípios costeiros paulistas**



FONTE: IBGE, 2001

Ao olharmos o comportamento dos dados que compõem esse índice em Ilhabela, verificaremos na tabela 6.4 que os anos médios de estudo na população adulta aumentou 27,66%, com uma predominância no percentual que ultrapassou os 8 anos de estudo.

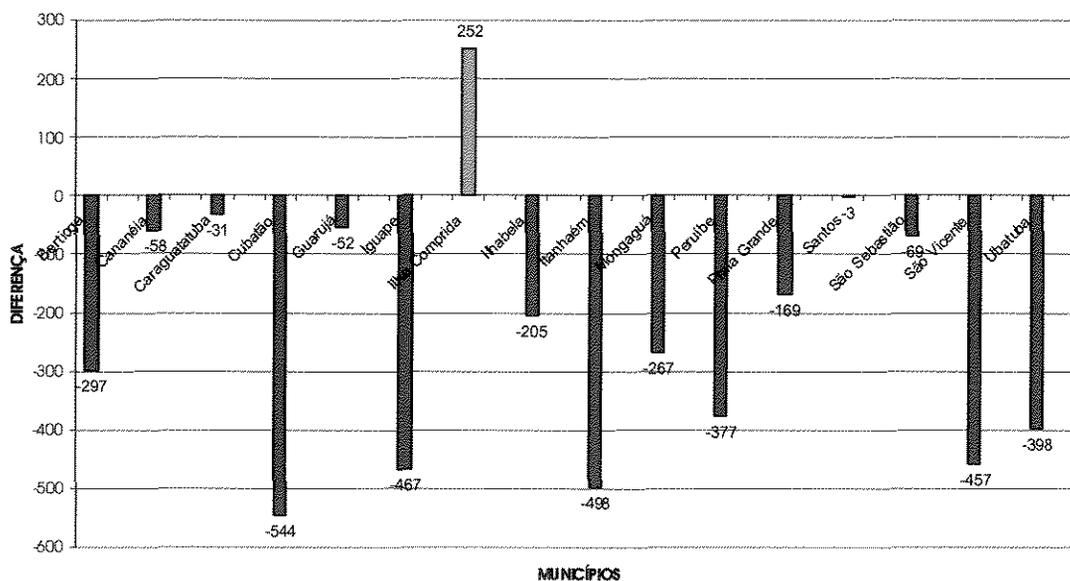
**TABELA 6.4 - Nível educacional da população adulta em Ilhabela**

	1991	2000	Var. percentual
<b>Analfabetismo (%)</b>	20,8	11,5	-44,71%
<b>Até 4 anos de estudo (%)</b>	22,9	18	-21,40%
<b>Entre 4 e 8 anos (%)</b>	33,2	35,7	7,53%
<b>Mais de 8 anos</b>	23,1	34,8	50,65%
<b>Média de anos</b>	4,7	6	27,66%

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2004

Ao compararmos com a variação nacional de posição entre essas cidades atualmente e a ocorrida dez anos atrás, percebemos que todo o litoral paulista, com exceção do município de Ilha Comprida, perdeu colocações com uma média de 227 posições. Ilhabela, acompanhando essa tendência, caiu 205 posições no ranking nacional.

**GRÁFICO 6.7 - Evolução nacional na posição do IDH (1991-2000) nos municípios costeiros paulistas**



FONTE: IBGE, 2001

Ratificando a tendência de evolução positiva nos dados, tomamos como parâmetro a evolução do Índice Paulista de Responsabilidade Social, obtido a partir de indicadores sintéticos de riqueza, longevidade e escolaridade, calculados para subsidiar os trabalhos do Fórum São Paulo Século XXI, instituído pela Assembléia Legislativa de São Paulo.

Perceberemos, nesse caso, o crescimento em Ilhabela sobretudo no índice de escolaridade em relação a 2000, com decréscimos apontados em 1997 tanto para o indicador de escolaridade como de longevidade, conforme demonstra a tabela 6.5.

**TABELA 6.5 - Evolução do índice paulista de responsabilidade social em Ilhabela**

<b>Condições de Vida</b>	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>evolução percentual (2000/1992)</b>
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Dimensão Riqueza	41	52	55	34,15%
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Dimensão Longevidade	46	45	62	34,78%
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Dimensão Escolaridade	42	38	68	61,90%

FONTE: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, 2002

No cálculo para a formação do índice paulista de Responsabilidade Social, são levados em consideração os seguintes componentes:

- a) A **Dimensão Riqueza** utiliza para a composição do indicador os seguintes itens: Consumo anual de energia elétrica no comércio, na agricultura e em serviços, Consumo anual de energia elétrica residencial, Rendimento médio do emprego formal, Valor adicionado fiscal per capita;
- b) Já a **Dimensão Longevidade** usa: Taxa de mortalidade infantil, Taxa de mortalidade perinatal, Taxa de mortalidade da população de 15 a 39 anos, Taxa de mortalidade da população de mais de 60 anos;

c) Finalmente a **Dimensão Escolaridade** é calculada tendo como base: Porcentagem de pessoas de 10 a 14 anos com mais de um ano completo de estudo, Porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos com mais de um ano completo de estudo, Porcentagem de pessoas de 15 a 19 anos que concluíram o ensino fundamental, Porcentagem de pessoas de 20 a 24 anos que concluíram o ensino médio, Porcentagem de matrículas no ensino fundamental da rede municipal no total de matrículas da rede pública.

Ainda que exista uma certa discrepância entre os dois índices decorre de dois fatores. No primeiro, o índice paulista utiliza como referência, para o resultado apenas duas categorias: escore até 49 – Baixa riqueza e escore de 50 e mais – Alta riqueza.

A pequena diferença existente entre os dois índices decorre de distintas metodologias. O índice paulista de responsabilidade social adota apenas duas categorias para a composição de seu escore que é de Baixa riqueza (até 49) e Alta riqueza (acima de 50). Já o IDH trabalha com um leque bem variado para a composição de seu escore. Apesar desta diferença metodológica, ambos apontam para o mesmo sentido quando analisado o município de Ilhabela.

### **Algumas conclusões sobre qualidade de vida**

O conjunto dos dados apresentados nos leva a algumas conclusões iniciais:

I - Se é indiscutível o incremento ocorrido em todos os índices relativos ao IDH em Ilhabela, também é verdadeira a afirmação que esse incremento não representou um acompanhamento da tendência nacional, aonde vimos uma melhora em maior escala na média nacional, o que ocasionou, em praticamente todo o litoral paulista, um menor desenvolvimento do IDH, demonstrado pela perda de posições absolutas dos municípios analisados.

II - Ainda que o aumento verificado do IDH –M em Ilhabela seja superior a média regional e nacional (7,68% e 8,23% respectivamente), ele foi decorrente principalmente do aumento do IDH- L, relativo a longevidade o que, no município em questão, está

mais relacionado a alterações no perfil etário da população e a drástica diminuição de probabilidade de mortalidade até 1 ano de idade (tabela 6.6), com uma redução na mortalidade infantil que atingiu 49,42% no período<sup>41</sup>.

**TABELA 6.6 - Expectativa de vida em Ilhabela**

	1991	2000	Var. percentual
Esperança ao nascer	66,23	70,65	6,67%
Prob.de mortalidade até 1 ano	33,51%	16,95%	50,58%
Prob. de mortalidade até 5 anos	37,90%	19,39%	51,16%
Prob. de Sobrevivência até os 40 anos	89,10%	92,98%	4,35%
Prob. de Sobrevivência até os 60 anos	73,29%	80,95%	10,45%

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2004

III – Ainda que tenha havido um aumento na renda per capita média do município (33,02%), a desigualdade social também aumentou na ordem de 7,55% segundo o índice de Gini exposto na tabela 6.2. Na tabela 6.7 é possível perceber como esse incremento de renda foi distribuído de modo desequilibrado entre as camadas populacionais. Somente entre os 20% mais ricos da população houve aumento percentual apropriado sobre a renda. Isso denota que apesar de uma melhora nos índices de renda, as condições econômicas no município não se traduziram em uma distribuição equânime das oportunidades, contribuindo então para um modelo excludente realçado também na componente territorial exposta a seguir.

<sup>41</sup> Segundo o relatório do Atlas de Desenvolvimento Humano, 2004.

**TABELA 6.7 - Percentual da renda apropriada por extrato da população em Ilhabela**

	1991	2000	Varição percentual
<b>20% mais pobres</b>	3,4	3	-11,76%
<b>entre 20% e 40%</b>	7,4	7,1	-4,05%
<b>entre 40% e 60%</b>	11,6	10,8	-6,90%
<b>entre 60% e 80%</b>	19,2	17,5	-8,85%
<b>20% mais ricos</b>	58,4	61,6	5,48%

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2004

IV - Ainda que o IDH seja um importante índice na avaliação do desenvolvimento social das populações, ele mostra-se limitado quando em relação à aferição das diferenças ocorridas internamente no grupo estudado (sendo necessário o cruzamento com outros parâmetros, como o índice de Gini, por exemplo), ou à distribuição territorial dos benefícios e de infra-estrutura, fundamentais na compreensão da exclusão sócio territorial de uma sociedade.

V - Não estão disponíveis dados que pudessem contribuir para uma conclusão mais espacializada do município de Ilhabela em relação à evolução da qualidade de vida<sup>42</sup>. Assim, essa busca continuará no sentido de se perceber a relação entre o comportamento dos dados analisados e evolução da atividade turística no município, sendo necessárias o comparativo com índices do setorial turístico (evolução de empreendimento no setor, entre outros). Outro importante índice a ser incorporado em futuras análises seria o DNA-Brasil<sup>43</sup> que está sendo desenvolvido em parceria por várias instituições, como o NEPP-Unicamp, e busca uma leitura mais adequada à realidade brasileira questionando os dados usados nos outros índices que, em muitos casos, podem ocultar nossa desigual realidade.

<sup>42</sup> No caso do dados do IDH o IBGE apenas dispõe a territorialização dos dados em setores censitários em municípios com mais de 20 mil habitantes no qual Ilhabela não se enquadra.

<sup>43</sup> Mais informações sobre este índice em construção podem ser acessadas no sítio: [www.dnabrasil.org.br](http://www.dnabrasil.org.br).

## A componente territorial

O segundo eixo busca entender como se verifica a exclusão em Ilhabela através de sua componente territorial. Nesse sentido, a análise do Plano Diretor Urbano Municipal em elaboração contribui para a compreensão do processo e da forma pretendida para a realidade ilhabelense, bem como averiguar sobre a disponibilidade de dados e material cartográfico atualizado, fundamental na consolidação de uma análise.

Inicialmente, Saule (1999:12) aponta a necessidade de se constituir uma política urbana que determine um novo marco legal municipal, baseado no princípio da promoção e integração social e territorial, ou seja, que se aproprie das possibilidades do Estatuto da Cidade, principalmente frente ao alto percentual de ilegalidade “funcional” verificado nas cidades brasileiras (Maricato, 2000:123) e, no caso, em Ilhabela.

Ainda que houve certa dificuldade na obtenção de material cartográfico, conforme documentação presente no anexo III, buscou-se aqui perceber a distribuição e a disposição da terra urbana em Ilhabela, cruzando com informações referentes à ocupação do solo.

Essa dificuldade na obtenção de material cartográfico em Ilhabela já era demonstrada em São Paulo (1996:115) que explicita a limitação de material em comparação com outros municípios quando na elaboração do Macrozoneamento do Litoral Norte.

Por ser um município litorâneo localizado no Estado de São Paulo, Ilhabela está inserido em uma política de preservação costeira nacional e estadual, cujo resultado legal é o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), promulgado a partir da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, com o intuito de “planejar e administrar a utilização dos recursos naturais da Zona Costeira, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais e promover a proteção adequada dos seus ecossistemas, para usufruto permanente e sustentado das gerações presentes e futuras” (São Paulo, 1996), e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), que por sua vez, dividiu a área costeira do estado em quatro setores, pertencendo a Ilhabela ao Setor do Litoral Norte junto com os municípios de São Sebastião, Caraguatatuba, Ubatuba e Bertioga.

Dessa forma, o primeiro dado relevante é como se dá o Zoneamento Ambiental contido no Plano de Gestão (mapa 3) e quais as restrições de uso que ele impõe no território (quadro 6.1).

**QUADRO 6.1 - Quadro orientativo para obtenção do Macrozoneamento**

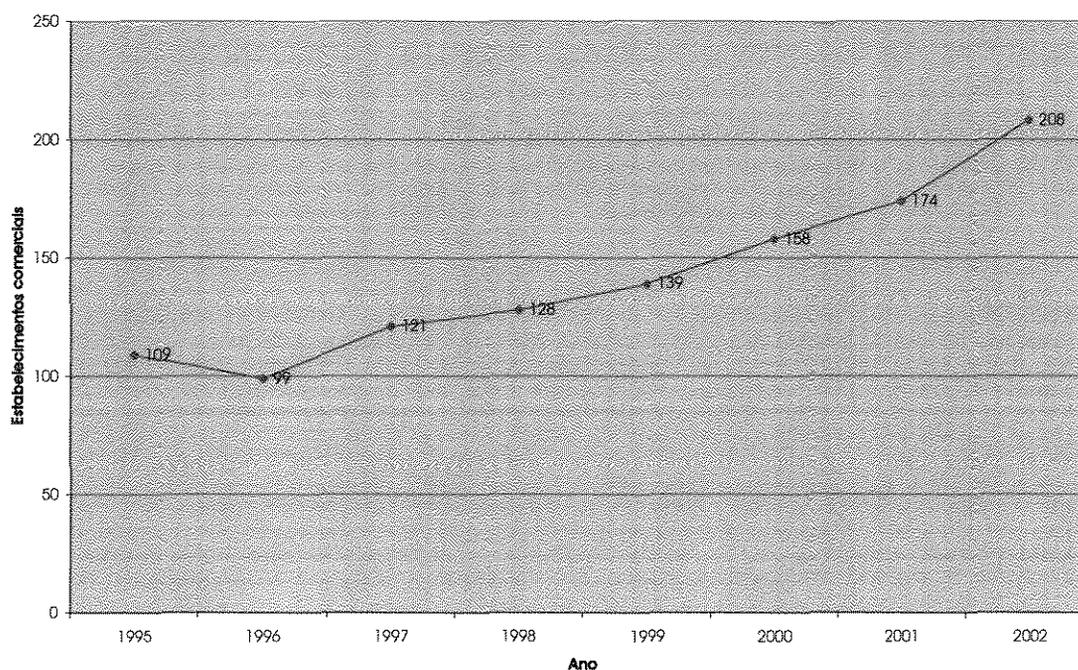
	Zonas <sup>(1)</sup>	Usos Permitidos <sup>(2)</sup>	Critério de enquadramento de Áreas <sup>(3)</sup>	Metas Ambientais <sup>(4)</sup>
1 Z-1	Zona que mantém os ecossistemas primitivos em pleno equilíbrio ambiental, ocorrendo uma diversificada composição de espécies e uma organização funcional capazes de manter, de forma sustentada uma comunidade de organismos balanceada, integrada e adaptada, podendo ocorrer atividades humanas de baixos efeitos impactantes;	- preservação e conservação, pesquisa científica, educação ambiental, manejo auto-sustentado, ecoturismo, pesca artesanal e ocupação humana de forma a manter as características da zona definidas no artigo anterior	Ecossistema primitivo funcionalmente íntegro: - Cobertura vegetal íntegra com menos de 5% de alteração. - Ausência de redes de comunicação local, acesso precário com predominância de trilhas e habitações isoladas e captação de água individual. - Ausência de culturas com mais de 1 hectare (total menor de 2% da área total). - Elevadas declividades, média acima de 47%, com riscos de escorregamento. - Baixada com drenagem complexa com alagamentos permanentes / frequentes.	Manutenção da integridade e da biodiversidade da Mata Atlântica e dos ecossistemas marinhos.
2 Z-2	Zona que apresenta alterações na organização funcional dos ecossistemas primitivos, mas é capacitada para manter em equilíbrio uma comunidade de organismos em graus variados de diversidade, mesmo com a ocorrência humanas intermitentes ou de baixos impactos. Em áreas terrestres, essa zona pode apresentar assentamentos humanos dispersos e pouco populosos, com pouca integração entre si;	- todos os usos mencionados anteriormente, e de acordo com o grau de alteração dos ecossistemas, manejo sustentado, aquíicultura e mineração baseada em Plano Diretor Regional de Mineração a ser estabelecido pelos órgãos competentes	Ecossistema funcionalmente pouco modificado: - Cobertura vegetal alterada entre 5 e 20% da área total. - Assentamentos nucleados com acessos precários e baixos níveis de eletrificação de caráter local. - Captação de água para abastecimento semicoletivas ou para áreas urbanas. - Áreas ocupadas com culturas, entre 2 e 10% da área total (roças e pastos). - Declividade entre 30 e 47%. - Baixadas com riscos de inundação.	Manutenção funcional dos ecossistemas e proteção dos recursos hídricos para abastecimento e para a produtividade primária. Recuperação natural. Preservação do patrimônio paisagístico.
3 Z-3	Zona que apresenta os ecossistemas primitivos parcialmente modificados, com dificuldades de regeneração natural, pela exploração, supressão ou substituição de algum de seus componentes, em razão da ocorrência de áreas de assentamentos humanos com maior integração entre si;	- todos os usos citados anteriormente e dependendo do grau de modificação dos ecossistemas, a agropecuária, a silvicultura e a pesca industrial nas unidades que as permitam	Ecossistema primitivo parcialmente modificado: - Cobertura vegetal alterada ou desmatada entre 20% e 40% da área total. - Assentamentos com alguma infraestrutura, interligados localmente (bairros rurais) - Culturas ocupando entre 10 e 20% da área. - Declividade menor que 30. - Alagadiços eventuais.	Manutenção das principais funções do ecossistema. Recuperação induzida para controle da erosão.
4 Z-4	Zona que apresenta os ecossistemas primitivo significativamente modificados pela supressão de componentes, descaracterização dos substratos terrestres e marinhos, alterações das drenagens ou da hidrodinâmica, bem como, pela ocorrência, em áreas terrestres, de assentamentos rurais ou periurbanos descontínuos interligados, necessitando de intervenções para a sua regeneração parcial	- todos os usos citados anteriormente, mais assentamentos urbanos descontínuos restrito às unidades que os permitam de acordo com o regulamento dos zoneamentos estabelecidos para outros setores costeiros	Ecossistema primitivo muito modificado: - Cobertura vegetal alterada ou desmatada entre 40% e 60% da área total. - Assentamentos humanos em expansão, relativamente estruturados. - Infra-estrutura integrada com as áreas urbanas. - Glebas relativamente bem definidas. - Obras de drenagem e vias pavimentadas.	Recuperação das principais funções do ecossistema. Conservação e/ou recuperação do patrimônio paisagístico. Saneamento ambiental localizado.

5 Z-5	Zona que apresenta a maior parte dos componentes dos ecossistemas primitivos degradada, ou suprimida e a organização funcional eliminada.	- além dos usos mencionados anteriormente, o assentamento urbano, as atividades industriais, turísticas, náuticas e aeroportuárias de acordo com o estabelecido em Legislação Municipal	Ecossistema primitivo totalmente modificado: - Cobertura vegetal remanescente em menos de 40% da área, descontinuamente. - Assentamentos urbanizados com rede viária consolidada. - Infra-estrutura de porte. - Serviços e comércios relativamente bem desenvolvidos.	Saneamento ambiental e recuperação da qualidade de vida urbana com re-introdução de componentes ambientais compatíveis.
(1) Artigo 11º da Lei Estadual 10.019/98   (2) Artigo 12º da lei citada   (3) Proposta do Plano de Gerenciamento Costeiro de 1996				

Fonte: DUARTE, 2001 p. 172

Ilhabela, com enorme potencial paisagístico, sofreu um forte aumento da atividade turística em seu território já demonstrado no capítulo anterior, sobretudo ao longo dos últimos anos. O gráfico 6.8 ratifica essa análise, pois referente a evolução de estabelecimentos comerciais<sup>44</sup> ao longo da última década, aponta um crescimento de 90,83% em relação a 1995.

**GRÁFICO 6.8 - Evolução dos estabelecimentos comerciais em Ilhabela**



FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - Rais/ Ministério do Trabalho (2002)

<sup>44</sup> O relevante aumento de estabelecimentos comerciais pode ser entendido como um dado que reforça a intensificação da atividade turística no município, uma vez que, estão incluídos nesse número, hotéis e restaurantes.

Consequência desse aumento, uma crescente pressão fundiária oriunda direta e indiretamente da atividade turística vem sendo observada em Ilhabela, agravada todavia, pelas características peculiares que apresenta em relação a disponibilidade de terras desocupadas.

A forte restrição à ocupação do território no município de Ilhabela decorre, sobretudo, da implementação, a partir de 1977, de uma Unidade de Conservação (Parque Estadual de Ilhabela) em aproximadamente 85% de seu território, que representou um forte determinante na disputa pela pouca terra urbana disponível. Fato que é potencializado pelo município estar submetido à aplicação das legislações estaduais citadas<sup>45</sup>.

Com apenas uma pequena área de seu território - na faixa de 15% - passível de ser destinada à instalação (permanente ou temporária) das habitações, e subordinada a legislações urbana e ambiental restritivas, tende-se a ocorrer ali conflitos na disputa pela ocupação dessas áreas.

Nesse contexto, assim como em várias cidades costeiras de mesmo perfil, isto é, com alta demanda por terra e pouca área disponível, os agentes sociais com possibilidade de maior êxito na posse da terra tenderão a ser aqueles com maior potencial financeiro, representados em grande parte, por setores externos à procura de “paraísos” para a implementação de serviços de turismo (hotéis e restaurantes), ou ainda, de segundas residências (casas de veraneio).

Entretanto, ao compararmos o percentual de domicílios com uso ocasional (tabela 6.8), o que em Ilhabela tem intrínseca relação com segundas residências, veremos que, nesse município, ainda que se destaque esse elevado percentual sobre a média nacional, apresenta o menor valor em relação aos municípios do litoral norte paulista.

---

<sup>45</sup> Referimo-nos ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), e ao Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC).

**TABELA 6.8 - Percentual de residências de uso ocasional**

	Total		Particular - não ocupado - uso ocasional	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Brasil	54.337.670	100,00%	2.685.701	4,94%
Caraguatatuba - SP	52.124	100,00%	24.795	47,57%
<b>Ilhabela – SP</b>	<b>9.806</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.146</b>	<b>32,08%</b>
Santos – SP	170.439	100,00%	20.816	12,21%
São Paulo - SP	3.554.820	100,00%	43.616	1,23%
São Sebastião - SP	33.056	100,00%	13.713	41,48%
Ubatuba – SP	46.251	100,00%	23.997	51,88%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000

O que pode se justificar tanto pela acessibilidade mais difícil (travessia de balsa), quanto pelos seus padrões mais restritivos de uso e ocupação do solo

Se por um lado, a restrição ao uso e a ocupação do solo conteve em Ilhabela sua área potencialmente destinada à comercialização imobiliária, por outro aumentou a disputa pela escassa terra disponível, elevando o seu preço e tendendo a expulsar os menos favorecidos, cuja população local está representada de forma relevante.

Buscando entender esta contradição poderíamos analisar a Planta Genérica de Valores, porém esta não possui os dados espacializados, nem mapa ou base oficial disponível o que prejudica sua compreensão espacial, o que é agravado pela mesma só ser referenciada em reais a partir de 2000<sup>46</sup>, não permitindo um desenvolvimento temporal dos valores.

Entretanto, em uma análise inicial sobre as plantas genéricas de valores<sup>47</sup> desde a aprovação do Estatuto da Cidade indica que as mesmas apenas atualizaram os valores ficando, no computo geral, abaixo da inflação (reajustes de 10% em 2001 e 6% em 2002 com inflações respectivas de 9.06% e 13.88%<sup>48</sup>).

<sup>46</sup> Até então os valores eram em Unidade de Referência Municipal - URM (muito utilizado nos períodos de grande inflação, pois permitiam reajustes diários) e não foi possível acessarmos estes valores para os anos anteriores a 2000.

<sup>47</sup> Leis Municipais 977/00, 77/01 e 148/02.

<sup>48</sup> Segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor, IBGE.

A concentração de terras, por sua vez, impede um equilíbrio na distribuição dos principais equipamentos públicos, pela própria restrição a qualquer tipo de ocupação em relevante parte do território prevista em sua lei de zoneamento. Ainda assim, vemos em Ilhabela, a existência de populações afastadas na porção Leste da Ilha de São Sebastião (Baía dos Castelhanos) e nos extremos Norte e Sul (Praia da Fome e Bonete, respectivamente), oriundas de colônias pesqueiras e com maior carência de infra-estrutura.

A distribuição dos equipamentos de saúde e sua gestão cotidiana, conforme aponta a geógrafa Maria Inês Fazini Bionde em entrevista concedida, demonstra como a precariedade no atendimento torna-se regra em locais de difícil acesso em Ilhabela:

**Quanto ao equipamentos urbanos, como se dá sua distribuição pela ilha? Tudo no canal, nada para leste?**

Não. Nós, nesses 4 anos, na verdade, acompanhamos a tendência da ilha de um determinismo geográfico. A fixação do profissional nas comunidades tradicional é muito complicada, logo o que estamos fazendo é a construção do posto, da escola e a estrutura do serviço. Já o atendimento de saúde, educação e, principalmente, fiscalização é semanal. Mas tem coisas que podem ser quinzenais e até mensal.

**Então é o serviço que vai até o morador?**

É o serviço que vai.

**Mas a infra estrutura existe lá, não é?**

É. E, na verdade, não existe nenhuma proposta de que a gente de conta de suprir

**Fazer, por exemplo, uma UBS em Castelhanos, mas o médico vai lá?**

Temos UBS em Castelhanos, mas não usamos.

**Vou dar um exemplo péssimo: lá no Bonete?**

Nós temos uma UBS no Bonete também, mas, na verdade, ela está mais voltada à prevenção.

**E o médico, vai às vezes?**

Ele vai todas as vezes que for necessário, quando se passa pelo rádio. É um custo que está previsto dentro da secretaria.

Em relação à legalidade da ocupação, demonstrada no mapa 04, apenas alguns bairros apresentam áreas tituladas. Aponta a geógrafa Maria Inez Fazzini que apenas cerca de 10% da área urbana de Ilhabela encontra-se nessa situação, territorializada de forma bastante esparsa:

Na verdade, Ilhabela tem uma característica bastante marcante que é o fato de toda a área ser posse. Temos apenas 10% de área titulada, a grande maioria é posse. O que, na verdade, permite uma estabilidade na terra, uma estabilidade entre aspas.

(...)

Com uma documentação bem precária, e por conta disso também que toda a infra-estrutura é precária.

**Esses 10% que você diz é o que? Barra Velha e Perequê?**

Na verdade, tem Barra Velha e Perequê em menor escala. (...) Temos em Castelhanos titularidade.

**Mas ali no parque?**

É parque, mas é um documento oriundo de uma sesmaria. (...) Temos uns bairros do Norte também.

**Eles são esparsos?**

Esparsos, são esparsos.

Apesar das restrições legais citadas, ao analisarmos a postura pública em relação ao cumprimento dessa legislação, percebemos uma permissividade pública quando se trata de edificações implementadas pelos setores mais abastados da sociedade.

Levantaremos agora, exemplos onde essa legalidade é comprometida pelo seu descumprimento.

O controle da verticalização, ainda que com pressões constantes a sua alteração, já era prevista no artigo 23 da Lei Municipal 98/80, que estabelecia um máximo de 2 pavimentos, ainda que fossem tolerados nivelamentos em casos de forte declividade (artigo 27). O Plano Diretor em elaboração manteve essa restrição, e em seu artigo 171 limita a 8 metros a altura máximas das construções. No entanto, conforme demonstram a seguir os exemplos colhidos em Moura (2000) e de construções atuais, esses limites não eram respeitados e, a partir de novas inserções no município percebe-se o claro descontrole em relação a essa legislação, sobretudo no que concerne a padrões e ocupação de população de alta renda.

**Exemplos de irregularidades ao artigo 23 da Lei 98/80**

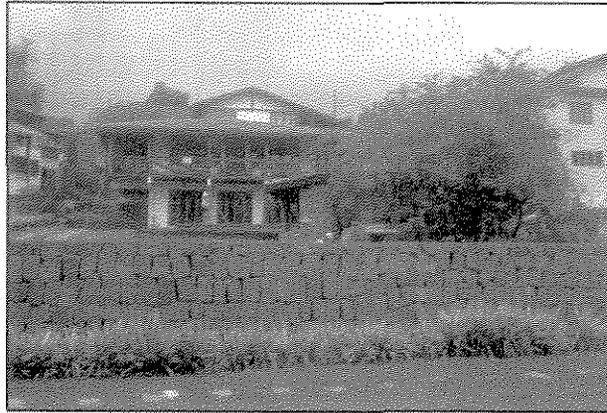


FOTO 6.1 – Residência no bairro de Engenho d'água



FOTO 6.2 – Hotel das Mercedes



FOTO 6.3 – Residência no bairro de Engenho d'água



FOTO 6.4 – Apart Hotel no bairro do Perequê

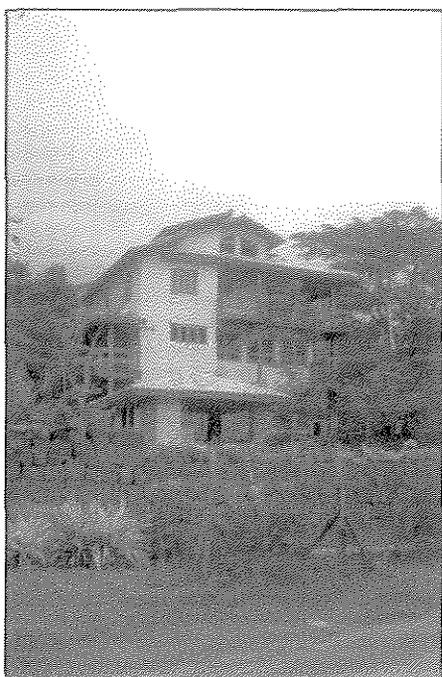


FOTO 6.5 – Residência no bairro Engenho de Engenho d'água



FOTO 6.6 – Residência na praia do Barreiro

Os exemplos acima retirados de Moura (2000: 14-17), tratam de edificações executadas após a promulgação da Lei 98/80 em desacordo com seu artigo 23.

**Exemplos de irregularidades atuais que estarão em desacordo com artigo 171 do Plano em  
Elaboração**

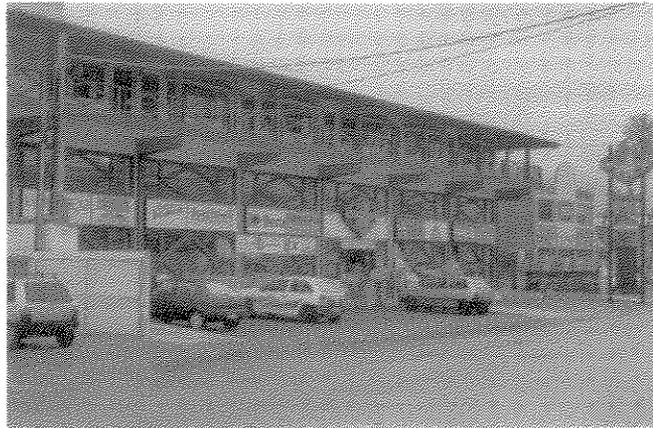


FOTO 6.7 – Centro Comercial no bairro de Barra Velha com 3 andares

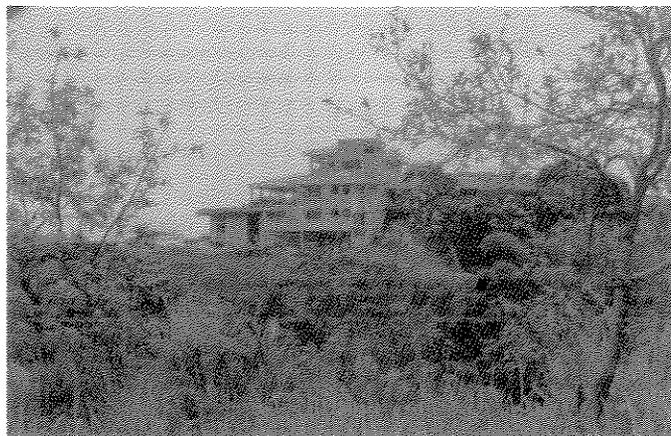


FOTO 6.8 – Residência em construção com mais de 2 pavimentos no bairro de Engenho d'água

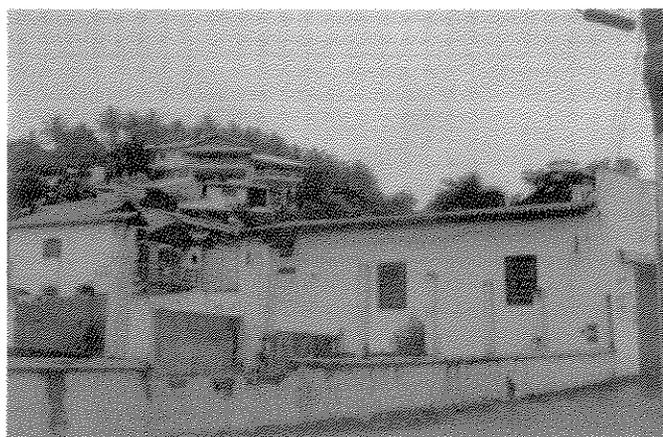


FOTO 6.9 – Residência com mais de 2 pavimentos no bairro de Pindá

## **Algumas conclusões sobre a componente territorial**

O material apresentado nos leva a algumas conclusões iniciais:

- I) A forte restritividade de ocupação do território (pouca área para expandir), implica, aliado ao crescimento oriundo da atividade turística, que as disputas por terra urbana tenderão a intensificar-se e, com isso, uma tendência de expulsão da população com menor poder econômico o que, em Ilhabela, significa sobretudo, falarmos da população caiçara;
- II) A dificuldade de obtenção de material cartográfico mais que um impedimento na análise territorial representa a falta de democratização e universalização de informações e, com isso, um entrave a produção adequada de políticas públicas e a completa gestão e controle social do território;
- III) Ainda que, segundo a geógrafa Maria Inês Fazini Bionde, da Prefeitura Municipal de Ilhabela e Coordenadora do Plano Diretor desde 2001, esses exemplos encontrem respaldo quando abordada a questão da declividade do terreno, fica evidente a falta de controle em relação a essa exigência, ratificada por novas construções, como demonstraram os exemplos passados.

## Os mecanismos de combate à exclusão

O terceiro eixo de análise busca entender o arcabouço da legislação urbanística vigente (legislação atual) e proposta (Plano Diretor Urbano em elaboração) estudando as diferentes interpretações sobre sua eficácia e abrangência, contextualizando com as inovações presentes no Estatuto da Cidade.

Assim, avaliaremos o Plano Diretor de Desenvolvimento Socioambiental do Município de Ilhabela (PDDSM) em relação aos aspectos que, durante esse estudo, mostraram-se mais eficazes sobre a perspectiva de atendimento as demandas oriundas da exclusão sócio territorial.

### Tratamento à população caiçara

Um primeiro ponto a ser evidenciado diz respeito à necessidade de um tratamento diferenciado às populações “excluídas” o que, em Ilhabela, significa dizer as populações tradicionais, que na lei municipal 98/80 não estavam presentes de forma clara.

A titulação legal, como descrita anteriormente, sendo precária em relevante porção do território, levou a uma situação de restritividade ao acesso legal da terra.

Sem possibilidade de acesso à propriedade da terra urbana escassa e cara, resta a essa população com menor poder de compra, a ilegalidade ou a expulsão desse município insular. Para a resolução nesse caso específico e tomando as peculiaridades de Ilhabela, não bastariam medidas que diminuíssem o valor imobiliário, mas, mais do que isso, seria necessário a disponibilização de áreas especiais ao uso das populações tradicionais.

O PDDSM estabelece, já em seu segundo artigo, uma definição explícita sobre as Comunidades tradicionais como “grupos humanos culturalmente diferenciados, fixados em uma determinada região, historicamente reproduzindo seu modo de vida em estreita dependência do meio natural para sua sobrevivência”<sup>49</sup>.

Essa definição começa a ser justificada quando, em seu artigo 6º, é estabelecida no zoneamento a Zona de Interesse Específico, determinada pela presença dessas populações

---

<sup>49</sup> Definição estabelecida pela Minuta de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Socioambiental do Município de Ilhabela.

tradicionais aonde se permite tratamento diferenciado em relação ao uso e a ocupação, considerando suas características sócio culturais.

Propõe-se ainda neste artigo o incentivo a variadas atividades com vínculo na atividade turística, ou seja, mais adequada à dinâmica atual do município.

Não se restringindo apenas ao estabelecimento dessa Zona, o PDDSM impõe como um de seus objetivos das Zonas de Interesse Específico (ZIE), o incentivo à formação de cooperativas como forma de geração de renda e fortalecimento de relações sociais que tendem a ser destruídas quando em contato com um crescimento exacerbado do capital fundiário e especulativo. Além disso, são pensadas variadas formas de organização, de transporte, de cultivo e de envolvimento com a dinâmica turística.

Entende-se nesse caso, um esforço dos formuladores dessa legislação, em atenuar os conflitos apontados por Diegues (2001:11), sobre a imposição dos “neomitos” da natureza selvagem e intocada de espaços públicos sobre os espaços “comunitários”, e sobre o mito do “homem como parte da natureza”.

Com auxílio de material produzido e disponibilizado para a elaboração do Plano Diretor verificaremos que as ZIEs são propostas em áreas onde essas comunidades já existem com predominância de atuação na “revitalização” nas comunidades do Bonete e de Castelhanos, ainda que as comunidades de Enchovas, Indaiúba, Praia Vermelha, Praia Mansa, Caveira, Serraria e Fome também tenham sido contempladas.

Em relação ao uso, conforme o artigo 30, prevê essas áreas como predominantemente residenciais, o que deve ser entendido como um entrave na transformação dessas em regiões hoteleiras ou com qualquer outra prática que tenda a expulsar as populações residentes.

### **Participação Popular**

Sendo um dos principais objetivos do Estatuto da Cidade, a participação popular é entendida pelos formuladores dessa legislação federal como um dos instrumentos mais eficazes para o fortalecimento de uma gestão democrática.

O fomento a essa atividade, previsto sobretudo no capítulo IV do Estatuto, dá-se principalmente através da universalização do conhecimento dos conceitos empregados em todos os instrumentos existentes e na criação e desenvolvimento de conselhos de gestão de política

urbana, projetos de iniciativa popular, os debates, conferências, audiências e consultas públicas. (BRASIL, 2002).

Nesse ponto, o Plano Diretor em elaboração para Ilhabela além de explicitar em várias situações a intenção da participação popular decreta, a partir da Parte II, Título I, mudanças na estrutura organizacional pública, marcada sobretudo pela criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Socioambiental, previsto no artigo 110.

No papel a ser desempenhado por esse Conselho, conteúdo do artigo 116, apesar de ser citado seu caráter propositivo e deliberativo em relação aos planos e projetos relativos ao desenvolvimento municipal, não são esclarecidos quais são os limites de sua operacionalidade.

Sua composição, conforme o artigo 117, é dada por três integrantes do poder municipal, um do governo estadual e um do federal, quatro de organizações não governamentais e de classe, três de associações de bairro e um presidente, totalizando 13 membros e, de fato, consolidando seu caráter paritário.

Esse conselho por sua vez, é parte integrante do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento para o Desenvolvimento Socioambiental (artigo 108), colegiado responsável, conforme artigo 115, pelo estabelecimento de diretrizes do desenvolvimento urbano ambiental, pelo planejamento e ordenação do uso e ocupação do solo, pelo gerenciamento e normatização do planejamento urbano e pela articulação de políticas urbanas.

O Sistema Municipal de Gestão e Planejamento tem por objetivo, por exemplo, a criação de Conselhos de Representantes por bairro (artigo 108, inciso II) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sociambiental (parágrafo único).

Entretanto, apesar do reconhecido esforço em se buscar práticas democráticas e efetivo caráter participativo na dinâmica de construção urbana em Ilhabela, expressa através da redação da minuta de seu Plano Diretor, não é alterada a limitação que esse instrumento apresenta quando na consolidação efetiva desse desejo. Um estágio de participação adequado (se possível de se estabelecer), somente pode ser alcançado através de um processo mais lento e complexo no qual esses instrumentos apenas indicam uma movimentação.

E em Ilhabela, apesar das 38 audiências públicas realizadas para a elaboração do Plano, não existem indicadores que apontem para a consideração da dinâmica local que esses agentes se inserem mas, ao revés trata-se a metodologia adotada de consulta popular construída exógena a

dinâmica local ainda que existindo um esforço de adequação a dinâmica local conforme apontado pela geógrafa Maria Inez Fazzini:

**E sobre a metodologia?**

Aí, da nossa experiência de sala de aula, de dezenove anos de sala de aula, a gente sabia que tinha que dar conta de ouvir todo mundo. Bom aí o então lá o Tônico (Antonio Carlos Robert de Moraes) tem uma idéia genial que é estar usando ali o Orla e vamos sentar lá e nós sentamos pra conhecer a proposta do Tônico e adaptar para Ilhabela.

**Zoneamento, Habitação, Uso e Ocupação do Solo**

O zoneamento territorial estabelecido pela legislação anterior (lei 98/80), baseava-se em decretos federais e estaduais (9760/46 e 9414/77, respectivamente), e dividia o território em “Faixa-de-marinha”, “Orla marítima”, “Meia-encosta” e “Proteção Ambiental”. O determinante dessa divisão era, predominantemente, a distância em relação ao mar e cotas de altitude, existindo uma variação do lado Oeste (canal de São Sebastião) e Leste da Ilha de São Sebastião (principal do arquipélago).

O proposto atualmente divide o território basicamente a partir do seu relevo (graus de inclinação), e considerando evidentemente a área do Parque Estadual. Assim, é estabelecida a seguinte divisão (artigos 10 a 15): Zona de Restrição Total à ocupação (ZRT – essencialmente área do Parque e encostas), Zonas de Alta Restrição 1 e 2 (ZR-1 E ZR-2 - respectivamente porção leste e oeste da Ilha de São Sebastião), Zona Urbana de Restrição Geotécnica e Ecológica (ZU-1) e Zona Urbana de Baixa Restrição (ZU-2), variando as duas últimas segundo a inclinação, e Zona de Interesse Específico (ZIE) já mencionada (ver tabelas 6.9 e 6.10).

Em relação ao uso do solo a legislação em elaboração apresenta algumas alterações em relação à lei 98/80, enquanto esta estabelecia usos residenciais, comerciais, mistos e industrial (artigo 8); a legislação em elaboração propõe Áreas predominantemente residenciais, Áreas miscigenadas e Áreas predominantemente produtivas (artigo 29).

Essa situação evidencia, seguindo uma clara tendência nas legislações atuais, uma evidente intenção de se instaurar uma menor segregação no uso. Ainda assim, é possível de se notar um esforço em segmentar o território em usos específicos, sendo as alterações nas áreas correspondentes em relação à lei 98/80, frutos da sua própria dinâmica urbana.

A diferenciação de uso e no parcelamento propostos, ainda que com justificativas de preservação, pode acentuar diferenças no valor da terra a partir do zoneamento estabelecido, a medida que ou, cria lotes maiores em áreas mais restritas cujo valor do lote é inacessível a maioria da população, ou estabelece poucas áreas com lotes menores o que, apesar de propiciar eixos de indução de crescimento, aumenta o preço da terra devido a pouca terra disponível nessa situação.

Já sobre a ocupação do solo, as taxas de ocupação (TO) e coeficientes de aproveitamento (CA), aqui denominado índice de aproveitamento, vão ganhando restrição crescente das ZIE para as ZRT. Ainda assim, a legislação atual manteve a restritividade característica da lei 98/80, estabelecendo, em sua maior permissividade, lotes mínimos de 300m, com T.O. de 30% e C.A. 0,8.

Essa situação, à medida que impede a verticalização e, devido à restrita área urbanizável e ao adensamento do território, também acaba por impor uma tendência de alta valorização da terra, e dificultando o seu acesso, conforme demonstram as fotos a seguir da ocupação em áreas com declividade do lado do canal. Percebe-se uma nítida tendência de ocupação de médio e alto padrão.

**Exemplos de ocupação em áreas com alta declividade do lado do Canal de São Sebastião**

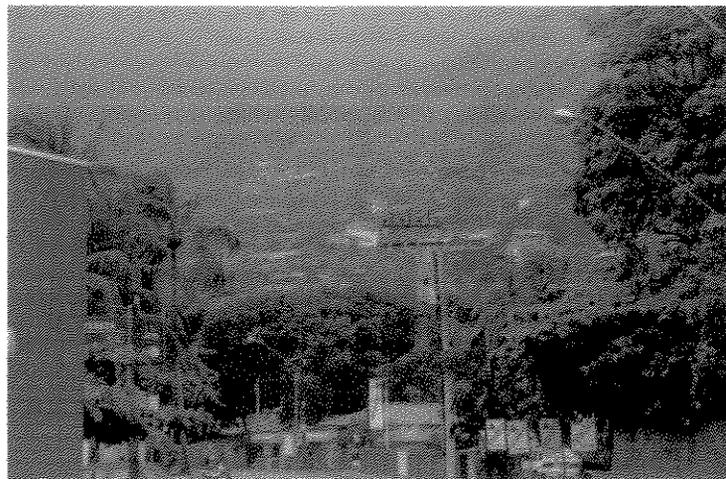


FOTO 6.10 – Padrão de ocupação no bairro de Santa Tereza

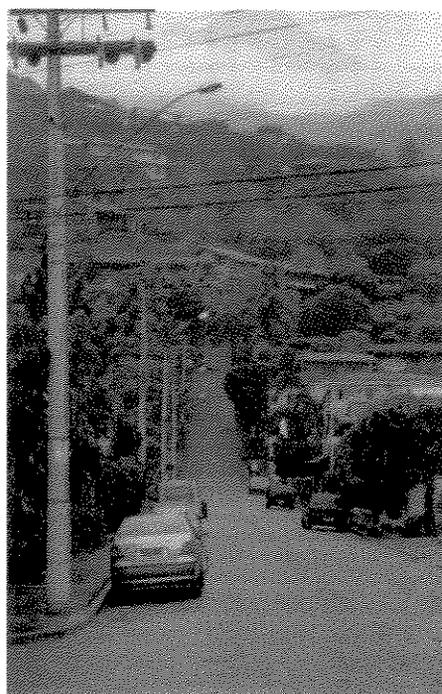


FOTO 6.11 – Padrão de ocupação no bairro Cocaia

Nesse sentido, se por um lado a existência das Zonas de Interesse Especial (ZIE) pode significar a garantia de acesso à terra da população nativa, por outro prevalece uma consequência

perversa de sua criação, uma “guetificação” da população caiçara, uma vez que deixa a essa população como única alternativa por imposições financeiras, a ocupação dessas áreas.

A seguir, veremos um resumo do que propõe o Plano Diretor em relação às taxas de ocupação ao coeficiente de aproveitamento, demonstrados nas tabelas 6.9 e 6.10.

**TABELA 6.9 - Zoneamento proposto**

Zona	CARACTERIZAÇÃO	Parcelamento Mínimo (em m2)	Taxa de ocupação (TA)	Coef. de aprov. (CO)
ZRT	Área do Parque Estadual	Não parcelável	-	-
ZR1	Lado Leste -inclinação maior de 47% (Ou 25 °)	10.000	5%	0,1
ZR2	Lado Oeste -inclinação maior de 47% (Ou 25 °)	ver tabela 6.10		
ZU-1	Inclinação 30 a 47% (ou 17 a 24°)	1.500	10%	0,13
ZU-2	Inclinação de até 30% (ou 0 a 17°)	300/450	30%	0,8
ZIE	Populações tradicionais e áreas de interesse	sem especificidades		

**TABELA 6.10 - Taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento**

Tamanho do Lote	Taxa de Ocupação	Coeficiente de aproveitamento
1500 m <sup>2</sup>	13%	0.22
1500-2500 m <sup>2</sup>	10%	0.20
2500-5000 m <sup>2</sup>	7%	0.15
Maior que 5000 m <sup>2</sup>	5%	0.10

Finalmente, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ainda que considerando as especificidades de Ilhabela, não são largamente explorados, sendo previstos apenas a implantação do IPTU progressivo (necessita de regulamentação em legislação posterior), a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (a serem definidas), o parcelamento compulsório e a concessão de direito real de uso.

### **Algumas conclusões sobre os mecanismos de combate à exclusão**

Sobre o Plano Diretor em elaboração, e seus mecanismos previstos de combate à exclusão sócio territorial, podem-se delimitar as seguintes conclusões:

- I) Busca-se alterar grande parte da estrutura administrativa através desta lei e/ou atrelada a ela<sup>50</sup>. Isto sem trabalhar uma reforma administrativa profunda que poderia viabilizar esta transformação de fato. O que pode gerar uma lei sem reflexo na realidade ou, pior, sua completa ineficácia.
- II) Trata-se inegavelmente de uma legislação com um caráter progressista uma vez que prevê mecanismos de diferenciação da população caiçara, no sentido de garantir sua manutenção na terra.
- III) Os mecanismos de gestão urbana previstos, ainda que seja uma iniciativa louvável, não tem garantida sua efetiva implementação apenas com sua previsão legal, necessitando que, ao longo do processo, seja viabilizada sua concretização. Para a avaliação dessa possibilidade no entanto, torna-se necessário a análise de outras características do processo que abordaremos a seguir.

---

<sup>50</sup> É previsto na lei a elaboração de Políticas Municipais de Meio Ambiente, Saneamento, Cultura (art 81), Saúde (art. 84) e de Desenvolvimento Econômico (art. 99), além da criação de uma Secretaria Municipal (art. 108), Taxas Municipais (art. 58), Empresa Mista de Marketing (art. 97), um Liceu de Artes e Ofícios (art. 83), além da proposição de inúmero convênios com os mais variados agentes, entre outros.

## CAPÍTULO 7: CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“- Poderia me dizer para que lado devo ir?”.*

*- Isso depende muito de onde você quer chegar.*

*- Não me importo muito...*

*- Neste caso, pouco importa o caminho que você vai tomar.*

*- ... desde que eu chegue em algum lugar, explicou Alice.*

*- Oh, com certeza você chegará – disse o Gato – desde que caminhe por tempo suficiente.”*

*Lewis Carol – Alice no país das maravilhas*

Entender os complexos e perversos mecanismos da exclusão para, posteriormente, poder combatê-la. Foi esse o desafio imposto nesse trabalho que abordou, dentro de um recorte territorial claro, aspectos desse processo da exclusão sócio territorial.

Ainda que inerente à dinâmica do próprio sistema capitalista e ainda que relacionado intrinsecamente ao processo de desenvolvimento urbano brasileiro, conforme demonstramos na primeira parte desse trabalho, a exclusão sócio territorial não pode apenas ser vista como um dado inevitável e irreversível dentro do contexto atual.

Trata-se de uma situação que, entendemos, ser indesejável mas extremamente presente na realidade brasileira e daí advém a necessidade de se combater e propor medidas que minimizem seus reflexos e consequências.

Pensar a cidade dentro de um sistema vigente, mas além desse sistema, notando, como apontado por Sposati (2000:10) que “a exclusão social tem em seu horizonte a utopia da inclusão social” foi o que motivou a reflexão aqui colocada.

É essa a motivação, em nosso entender, que deve orientar o agente social comprometido com essa utopia. Sobretudo se nos referimos ao agente público, vinculado inevitavelmente a um cotidiano alienante e perpetuador da lógica imperante, mas que pode e deve ser superada.

Contudo, ao realizarmos essa análise através de um recorte territorial específico, introduzimos certas particularidades referentes a peculiaridades do local estudado.

Nas cidades costeiras do Estado de São Paulo, isso significou perceber a existência de um vetor econômico, expresso sobretudo pela pressão fundiária, que transforma o território dentro de

uma lógica excludente objetivando a potencialização dos lucros através principalmente da atividade turística e sob o discutível discurso da geração de empregos e oportunidades que, no entanto, na fase atual, favorece apenas uma parcela da sociedade local.

Especificamente em Ilhabela, município que já vínhamos nos debruçando em outros momentos, a escolha por esse estudo representou compreender as peculiaridades de um município insular, cujo território pertence em aproximadamente 85 % a uma Unidade de Conservação, imprimindo características extremamente particulares ao que se refere às formas que se apresenta a exclusão sócio territorial no município.

Conforme abordado anteriormente, em relação aos três eixos de análise que parametrizaram a avaliação da exclusão sócio territorial em Ilhabela em que se pautou essa dissertação temos ainda, algumas colocações a realizar:

Sobre os índices utilizados na componente “qualidade de vida”, há que se ressaltar a contradição posta entre os dados analisados, ou seja, ainda que pese o aumento verificado em todas as componentes do IDH isso não representou uma melhora na distribuição de oportunidades e de renda comprovado pelo aumento no índice de Gini.

Essa constatação leva-nos a reflexão sobre a limitação que parâmetros objetivos, sejam quais forem, carregam em si, tendo uma função importante enquanto instrumento de análise mas, de forma alguma, podem ser fixados e perpetuados sob o risco de se perder a compreensão sobre a dinâmica do processo de exclusão.

Outra característica que essa dissertação apontou em relação a esse eixo, reside no fato de, no caso da consagração de algum parâmetro, não raro motivado pela seriedade das instituições que o elaboram e pela vinculação a formas de financiamento, a ênfase das políticas públicas aplicadas nas cidades recaem no esforço de melhorar o índice em questão até o patamar considerado satisfatório, e não de solucionar a problemática em toda a sua complexidade sócio-territorial.

Sobre a componente territorial, a reflexão inicial se dá sobre a necessidade inicial de obter a real democratização das informações e instrumentos fundamentais para o êxito da produção de um território mais equânime.

Somente a partir da apropriação das regras, materiais e possibilidades de transformação por partes de todos os agentes sociais envolvidos na questão urbana que se poderá ter a produção de um território a partir de uma dinâmica mais democrática e com resultados menos perversos, o

que implica na necessária “capacitação” de grandes parcelas destes agentes para o entendimento dessa questão.

Em Ilhabela, nos processos analisados e independente dos instrumentos produzidos, percebe-se uma evidente ausência dessa característica. A dificuldade de obtenção de material cartográfico, indisponível adequadamente inclusive para as audiências públicas, e a construção exógena à lógica local expõe a necessidade de se refletir, inclusive, sobre a revisão dos processos de contratação de equipes externas para a elaboração de Planos Diretores e legislações afins e sua relação com a equipe local.

Sobre os mecanismos de combate à exclusão produzidos<sup>51</sup> não se pode negar o caráter e o esforço incluído de alguns instrumentos previstos já avaliados no capítulo anterior. Entretanto, fica impossível averiguar sua real aplicabilidade por duas razões em especial. Primeiro, pelo pouco tempo decorrido desde sua elaboração, e por, até o início do último mês de dezembro, essa legislação não ter sido discutida e aprovada pela Câmara Municipal, o que impede sua implementação. Em segundo lugar, pelo fato dos instrumentos de gestão previstos terem sua efetiva garantia de êxito somente a partir de processos realmente democráticos e efetivamente participativos o que, em Ilhabela a partir da evidência de que essa construção foi exógena à dinâmica local, não permite conclusões nesse sentido.

Finalmente, a evolução da dinâmica urbana e do arcabouço legal/ urbanístico produzido indica a manutenção na preocupação com o patrimônio turístico e ambiental em Ilhabela, mas ainda que exista essa preocupação explícita, não resolve a questão de ampliar o acesso a terra à população menos favorecida.

---

<sup>51</sup> Referimo-nos no caso, essencialmente a Minuta de Plano Diretor elaborado.

## BIBLIOGRAFIA:

- ABRAMO, P.; *Mercado e Ordem Urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2001.
- ALMEIDA, M. G.; “Cultura- Invenção e Construção do Objeto Turístico”. In *Espaço Aberto 3 – Turismo e Formação Profissional*. AGB/ Seção Fortaleza: 1998.
- \_\_\_\_\_; *Lugares Turísticos e a Falácia do Intercâmbio Cultural*, (mimeo), 2003.
- ALTVATER, E.; *O Preço da Riqueza – Pilhagem Ambiental e a Desordem Mundial*. São Paulo: Editora UNESP, 1995.
- BARRETTO, M. ; “As ciências sociais aplicadas ao turismo” In *LUCHIARI, M. T. D. P.(org.) ; Textos Didáticos: Turismo e Meio Ambiente. Volume 1, nº31(1)*. Campinas: IFCH / UNICAMP, novembro de 1997.
- BENEVIDES, I. P.; “O lugar do Turismo nas Políticas Públicas para o Desenvolvimento. Notas Conceituais para uma Abordagem Geográfica”. In: SOUZA, M. J. (org.); *Políticas Públicas e o Lugar do Turismo*. Brasília: Unb, Departamento de Geografia, MMA, 2002.
- BONDUKI, N. G.; *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis/ Caixa Econômica Federal, 2001.
- CALDEIRA, T. P. R.; *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*; tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Edusp, 2000.
- CALVENTE, M. D. C. M. H.; “O Impacto do Turismo sobre Comunidades de Ilhabela (SP) In: *Geografia – Revista do Departamento de Geociências*. Londrina, N° 1, Volume 8, 1999.
- CARLOS, A. F. A. ; *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto: 2004.
- CASTROGIOVANI, A. C. ; “Turismo X Espaço, reflexões necessárias na pós modernidade”. In:GASTAL, S.; CASTROGIOVANNI, A.C. (orgs); *Turismo na Pós-Modernidade (des) Inquietações*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- CRUZ, R. C. A.; “Turismo, Território e o Mito do Desenvolvimento”. In *Espaço e Geografia*, Ano 3, nº1. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2000.
- DIEGUES, A. C.; *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001.

- DOMINGUES, V.; *Turismo e Recursos Costeiros em São Sebastião e Ilhabela: percepção de moradores e turistas* (dissertação de mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.
- DUARTE, A.; *Políticas Públicas e Meio Ambiente: O Gerenciamento Costeiro de São Paulo* (dissertação de mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.
- GOODEY, B.; “Olhar Múltiplo na Interpretação de Lugares”. In: MURTA, S. M. & ALBANO, C. (orgs); *Interpretar o Patrimônio*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- HOLANDA, S. B.; *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras: (26º edição) 1999.
- ILHABELA; Lei Municipal 98/80. “Dispõe sobre o patrimônio turístico, a proteção ambiental e o parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Ilhabela”
- KOGA, D. ; *Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- LEFEBVRE, H.; *O Direito à Cidade*; tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro: 2001.
- LEMOS, A. I. G. (organizadora); *Turismo: Impactos Socioambientais*. São Paulo: Hucitec: (2º edição) 1999.
- 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.
- LUCHIARI, M. T. D. P.; *O Lugar do Mundo Contemporâneo: Turismo e Urbanização em Ubatuba-S.P.* (tese de doutorado). Campinas: Unicamp, 1999.
- \_\_\_\_\_, “Turismo e Meio Ambiente nas Modificações dos Lugares”. In: *Turismo em Análise*. São Paulo: ECA/USP, V. II, nº1/maio, 2000.
- 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.
- MARICATO, E.; “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil”. In *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.
- MARTINS, J. S.; “Para entender e temer a exclusão social”. In *Vida Pastoral, Ano XVI n° 239*. São Paulo: 2004.
- MERLO, M.; *Memórias de Ilhabela: as faces ocultas vozes no ar*. São Paulo: Ed. Educ/ FAPESP, 2001.

- MORAES, A. C. R.; *Contribuições Para a Gestão Costeira do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- MOURA, G.J.C.; “Os desafios de construção de uma cidade democrática a partir da aprovação do Estatuto da Cidade”. In *Com Ciência*, (revista eletrônica, <http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid19.htm>). Campinas: 2002.
- \_\_\_\_\_; *IRREGULARIDADE TERRITORIAL NO MUNICÍPIO DE ILHABELA-SP* (trabalho de conclusão de curso de Especialização em Gestão do Território Municipal). Campinas: PUCCAMP: 2000.
- OLIVEIRA, F.; “O Estado e o Urbano no Brasil”. In *ESPAÇO & DEBATES – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano V, n°9(?)*. São Paulo: NERU, 1983.
- REIS FILHO, N. G.; “Notas sobre o Urbanismo no Brasil – Segunda parte: séculos XIX e XX”. In *Cadernos de Pesquisa do LAP, n°9, set-out*. São Paulo: FAUUSP, 1995.
- RIBEIRO, L. S. Q. & CARDOSO, A. L.; “Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências” In *ESPAÇO & DEBATES – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano XIV, n°37*. São Paulo: 1994.
- RODRIGUES, A. M., “A Produção e o Consumo do Espaço Para o Turismo e a Problemática Ambiental”. In: YÁZIGI, E.; CARLOS, A. F. A. & CRUZ, R. C. A.; *Turismo: Espaço, Paisagem e Cultura*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- ROLNIK, R; *A cidade e a lei*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.
- \_\_\_\_\_; *Folha Explica: São Paulo*. São Paulo: Publifolha, 2001.
- \_\_\_\_\_; *Impactos da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo*. Campinas: Lincoln Institute/PUCCAMP/ FAPESP, 1998.
- SANCHEZ, F.; “A (in) sustentabilidade das cidades-vitrine”. In ACSELRAD, H. (org.) ; *A Duração das Cidades: sustentabilidade e riscos nas políticas públicas* Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- SANTOS, M.; “O Território e o Saber Local: Algumas Categorias de Análise”. In *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XIII, N° 2, 1999.
- \_\_\_\_\_; *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: HUCITEC,1996.
- \_\_\_\_\_; *O Espaço do Cidadão* (5° edição). São Paulo: Studio Nobel, 2000.
- SÃO PAULO (ESTADO). *Macrozoneamento da Região do Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo*, São Paulo: INPE, 1992.

- \_\_\_\_\_. Secretaria do Meio Ambiente. *Macrozoneamento do Litoral Norte- Plano de Gerenciamento Costeiro*, São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1996.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Meio Ambiente. *Planos de Manejo de Unidades de Conservação/ Parque Estadual de Ilhabela*, São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1999.
- \_\_\_\_\_; “Ilhabela: Levantamento sistemático destinado a inventariar bens culturais do Estado de São Paulo”. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arquelógico, Artístico e Turístico do Estado – CONDEPHAAT, Dezembro de 1981.
- SAULE JR, N.; “A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos 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 Sítio eletrônico: <http://www.seade.gov.br/menu2.htm>.
- SERRANO, C.M.T. ; “Turismo e meio ambiente: leituras das ciências sociais” In LUCHIARI, M. T. -D. P.(org.) ; *Textos Didáticos: Turismo e Meio Ambiente. Volume 1, nº31(1)*. Campinas: IFCH / UNICAMP, novembro de 1997.
- SILVA, J. B.; “O Estatuto da Cidade e a Reforma Urbana no Brasil”. In *Revista GEOUSP, Espaço e Tempo nº 10*. São Paulo: Depto. de Geografia, FFLCH, USP, 2001.
- SILVEIRA, M. A. T.; “As Políticas Públicas e a Nova Configuração Territorial do Turismo no Brasil”. In: SOUZA, M. J. (org); *Políticas Públicas e o Lugar do Turismo*. Brasília: Unb; Departamento de Geografia; MMA, 2002.
- SOUZA, M. L.; *Mudar a cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e a Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SPOSATI, A. ; *Mapa da Exclusão/ Inclusão Social da Cidade de São Paulo/ 2000*. São Paulo: PUC, 2000.
- SPOSITO, M. E. B. ; “Espaços Urbanos: Territorialidades e Representações”. In *Dinâmica Econômica, Poder e Novas Territorialidades*. UNESP: 1999.

- VITTE, C. C. S. ; “Crise do modelo de desenvolvimento, descentralizador do poder e od novos desafios para os municípios no Brasil” In. *Revista Paranaense de Geografia* n° 4, Curitiba: 1999.
- VITULE, M.; *Guia de Viagem. Cultura e Mundo Contemporâneo*. São Paulo: Unimarca, 1996.
- WAINBERG, J. ; “O movimento turístico. Olhadelas e suspiros em busca da singularidade alheia” In: GASTAL, S.; CASTROGIOVANNI, A.C. (orgs); *Turismo na Pós-Modernidade (des) Inquietações*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- YÁZIGI, E. ; *Turismo uma esperança condicional*. São Paulo: Pléiade, 1988.

**ANEXOS:**

## **ANEXO I: INSTRUMENTOS DO ESTATUTO<sup>52</sup>**

---

<sup>52</sup> O item em questão baseia-se em informações contidas em: BRASIL. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis/ Caixa Econômica Federal, 2001

A seguir uma breve explicação dos principais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade:

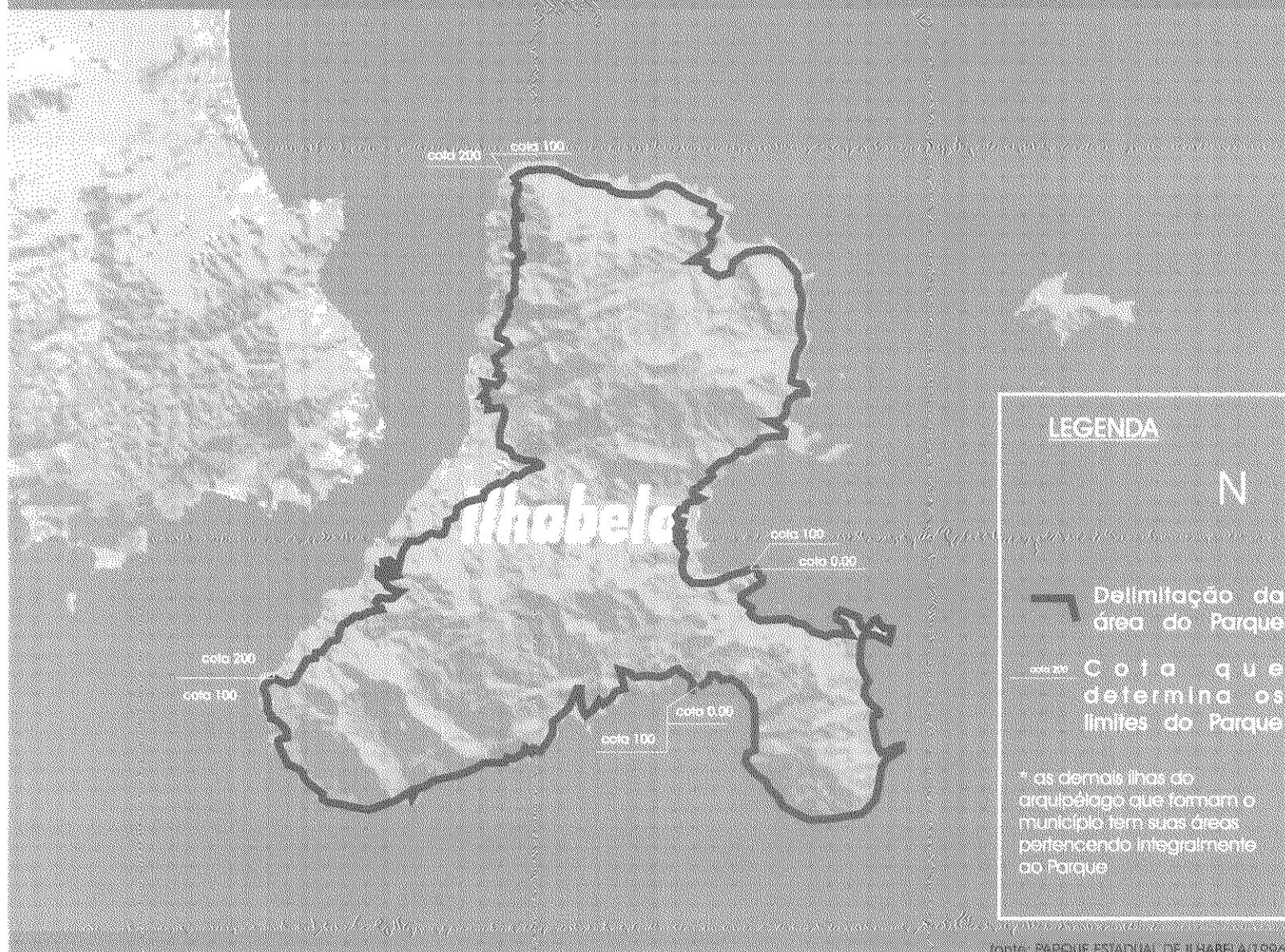
- a) **Parcelamento, edificação ou utilização compulsório**; objetivando limitar ou impedir a retenção de terrenos urbanos ociosos (Silva, 2001: 16-17) em locais cuja urbanização e ocupação for prioritária (determinada pelo Plano Diretor), estabelece prazos para o loteamento ou construção das áreas vazias ou sub utilizadas que estejam nesses locais.
- b) **IPTU progressivo no tempo**; uma penalização possível ao não cumprimento do parcelamento ou da edificação compulsória é a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) com valorização progressiva ao longo do tempo. O valor da alíquota aplicada fixada em lei municipal específica não poderá exceder o dobro do valor referente ao ano anterior e não poderá ultrapassar quinze por cento do valor venal do imóvel.
- c) **Desapropriação com pagamento em título da dívida pública**; a não destinação a uma propriedade urbana e após a aplicação da progressividade em até 5 anos do IPTU, nos termos do plano urbanístico local, permite ao poder público a desapropriação com a indenização em títulos da dívida pública.
- d) **Consórcio Imobiliário**; o consórcio imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere a propriedade ao Poder Público municipal e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. Deverá ser regulamentado pelo Plano Diretor.
- e) **Outorga onerosa do direito de construir**; conhecida como “solo criado” a outorga onerosa consiste na criação de áreas adicionais de piso utilizável (Souza, 2002:233), que excedam ao estabelecido pelo coeficiente único de aproveitamento estabelecido em determinada região. Este potencial adicional deverá ser disponibilizado para os interessados mediante contrapartidas.

- f) **Direito de Superfície**; dissocia o direito de propriedade e o direito de construir. “O proprietário pode conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno” (Silva, 2001:17).
  
- g) **Operações Urbanas Consorciadas**; conjunto de medidas que visam a transformação estrutural de uma determinada área, trata-se da implementação de projeto urbano coordenada exclusivamente pelo poder público que envolve, por meio de parcerias e recursos, proprietários, investidores privados, moradores e usuários. Deverão ser previstas em lei específica municipal as áreas objeto dessa operação.
  
- h) **Transferência do Direito de Construir**; autorizada por lei municipal específica, faculta ao proprietário do imóvel urbano “exercer o direito de construir em outro local ou alienar um direito ainda não exercido” (Silva, 2001:17).
  
- i) **Direito de preempção**; caracteriza-se como a preferência do poder público na compra de imóveis urbanos, com o intuito de facilitar a aquisição pública e assegurar um estoque de terras não oriundas de desapropriação para a realização de projetos específicos.
  
- j) **Zonas Especiais de Interesse Especial (ZEIS)**; com o objetivo de incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita o estabelecimento de um padrão urbanístico específico para o assentamento social. Mediante um plano próprio de urbanização, “o estabelecimento de ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes na cidade” (Brasil, 2000:158), ampliando a legalidade e a extensão do direito à cidadania.
  
- k) **Usucapião Especial de Imóvel Urbano**; trata-se de instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia através de aquisição do direito a propriedade daquele que ocupa sem oposição, área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente, utilizando o imóvel para sua moradia ou de sua família, e desde que não seja proprietário de imóvel rural ou urbano.

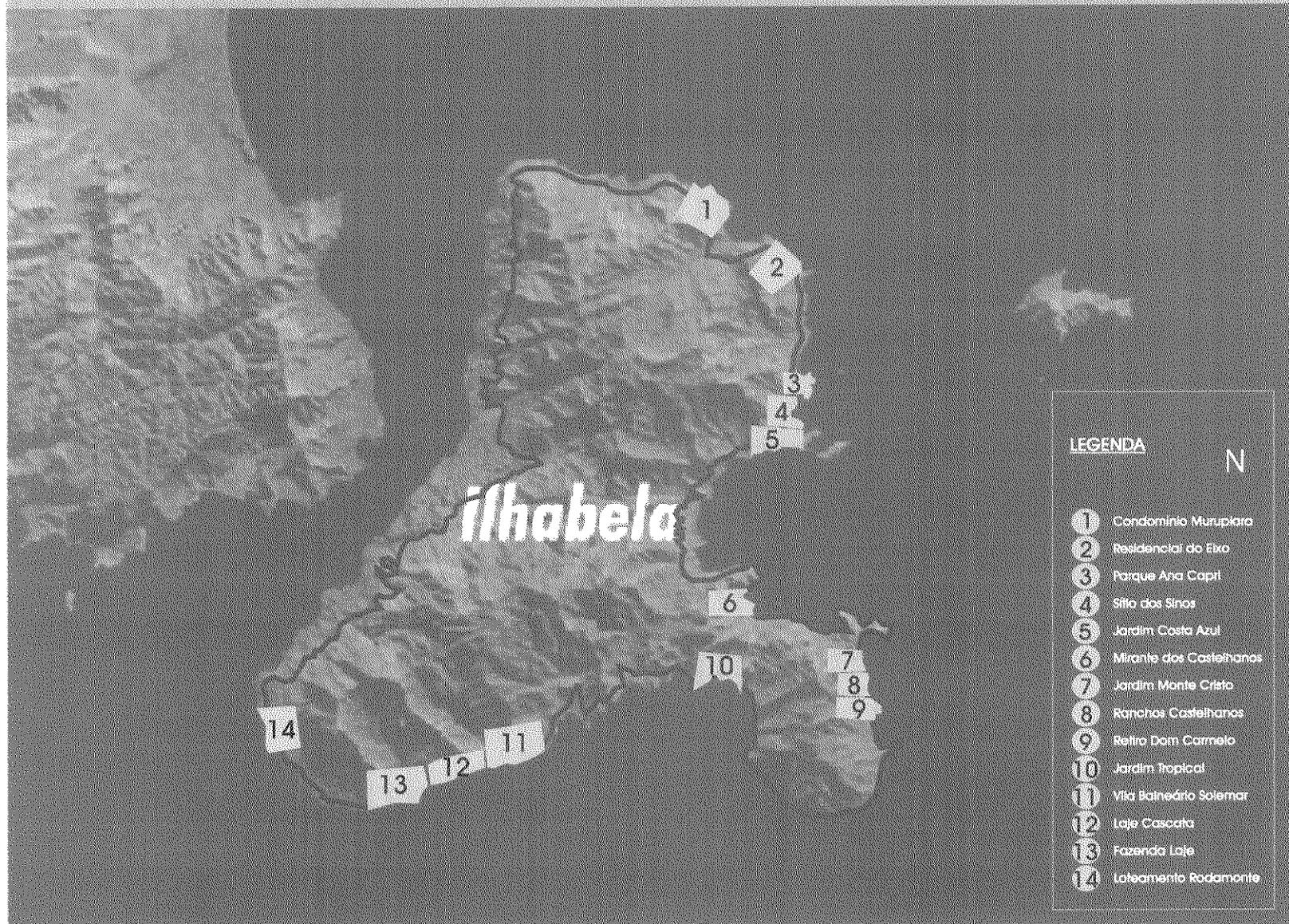
- l) **Concessão de Uso Especial para fins de moradia;** criado pela Medida Provisória 2220 para garantir a regularização fundiária em terras públicas ocupadas informalmente por população de baixa renda uma vez que o usucapião dessas áreas foi vetado no Estatuto da Cidade.
  
- m) **Concessão de Direito Real de Uso (CDRU);** anterior a publicação do Estatuto da Cidade é definido como “um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social” (Brasil, 2000:187).

## **ANEXO II: MAPAS**

MAPA 01 - DELIMITAÇÃO DOS LIMITES DO PARQUE ESTADUAL

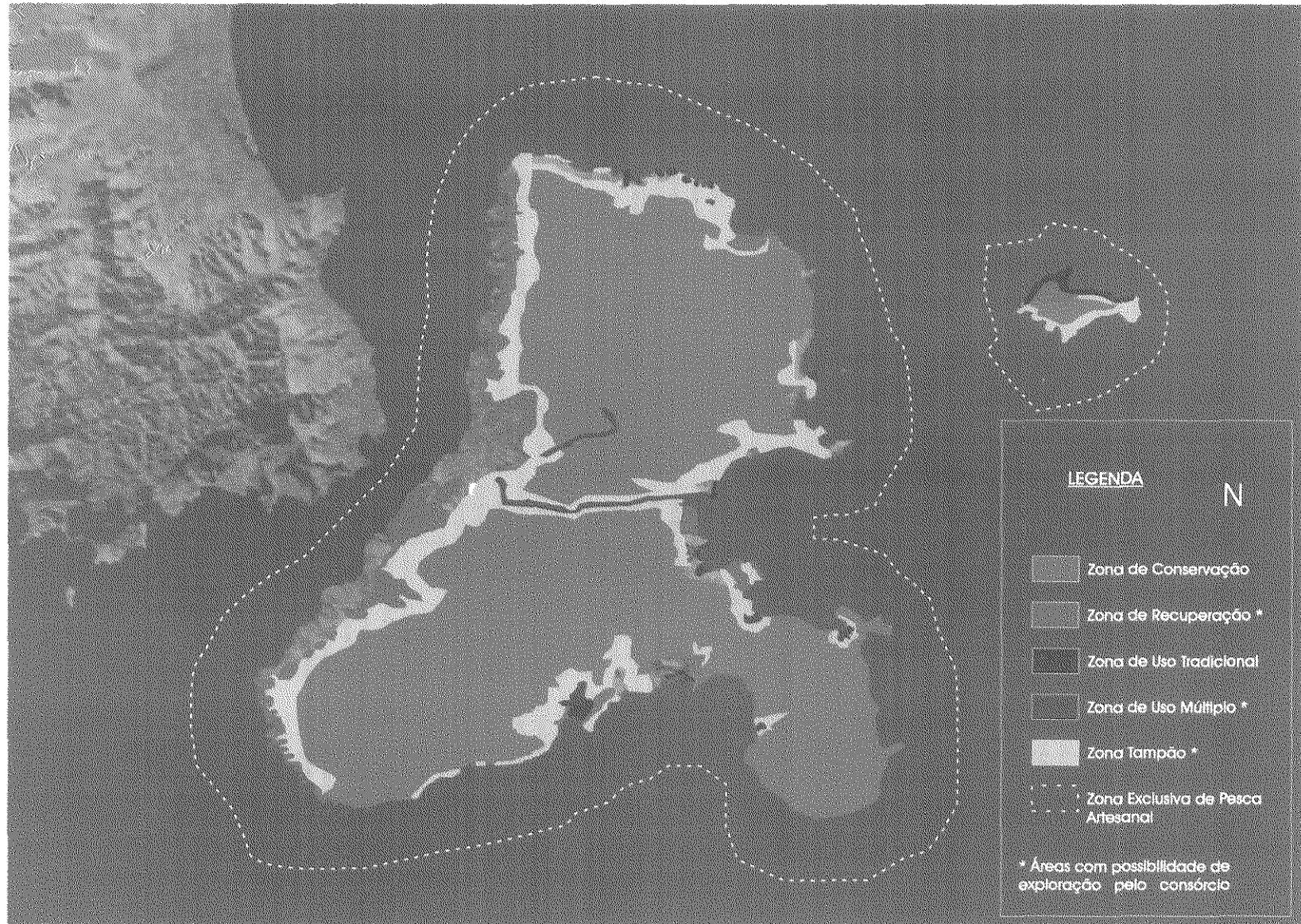


MAPA 02 - MUNICÍPIO DE ILHABELA - LOTEAMENTOS APROVADOS NA ÁREA DO PARQUE



fonte: Escritório Antônio Caio de Carvalho Advogados

MAPA 3: ZONEAMENTO AMBIENTAL -PLANO DE GESTÃO



fonte: PLANO DE GESTÃO AMBIENTAL/1999

MAPA 04 - ABAIRRAMENTO

