

# URBANIZAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL NO LITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Simone Scifoni<sup>1</sup>

O processo de urbanização tem sido apontado, genericamente, como o grande responsável pelo desencadeamento de inúmeros problemas ambientais, particularmente nos setores costeiros caracterizados por condições naturais mais frágeis, como no caso do estado de São Paulo, onde a zona costeira concentra os últimos remanescentes da vegetação nativa do estado e onde se encontram as escarpas da Serra do Mar, de alta sensibilidade erosiva e suscetibilidade a deslizamentos.

No caso de determinados setores desta zona costeira paulista, como o litoral norte, a análise das políticas territoriais locais estabelecidas contemporaneamente nos mostra que a urbanização fomentou também paradoxalmente, um fenômeno de incorporação da proteção ambiental. Isto porque este processo de urbanização, fundamentado no desenvolvimento de atividades turísticas, necessita de certas condições para sua reprodução nos moldes atuais, entre as quais se destaca a preservação de belas paisagens.

A intenção deste trabalho é, assim, refletir sobre esta relação entre urbanização e proteção ambiental, utilizando como recorte espacial o litoral norte de São Paulo, uma região que tem como unidade o intenso processo de valorização do espaço geográfico e um papel específico na divisão espacial do trabalho, o de zona de veraneio da elite paulista.

Adotamos como ponto de partida a discussão sobre a gênese do processo de urbanização desta região, que se dá através da incorporação do litoral à lógica mercantil e de propriedade da terra, transformando o antigo espaço rural caiçara. Ressaltamos o papel do Estado em dupla dimensão: como garantidor da infra-estrutura necessária ao processo de valorização do espaço geográfico e como viabilizador da reprodução desta zona enquanto tal. Por fim, discutimos através da análise dos planos diretores dos municípios, a incorporação da proteção ambiental às políticas territoriais locais.

## **As especificidades da urbanização no litoral norte paulista**

“Praias que atraem boa parte do PIB paulista” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004), assim é que recente artigo de jornal refere-se ao litoral norte do estado, setor formado pelos municípios de São Sebastião, Caraguatatuba, Ilhabela e Ubatuba (equivalente à região de

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Geografia Humana/FFLCH/USP  
scifoni@uol.com.br

governo de Caraguatatuba) e que pode ser estendido, também, por uma condição de similaridade de padrão de ocupação, ao município de Bertioga.

Este padrão predominantemente ligado aos setores sociais de alta renda pode ser constatado na forma de ocupação dos bairros, quer nas características dos loteamentos e condomínios residenciais de veraneio recorrentes na paisagem, na dimensão e na arquitetura de suas residências secundárias<sup>2</sup>, bem como nos preços praticados no mercado imobiliário.

Trata-se de um setor em que a urbanização não se assenta diretamente sobre a indústria como motor central do processo, mas, ao contrário, fundamenta-se no mundo do não-trabalho, do lazer e do tempo livre. Com exceção de São Sebastião, onde também os setores portuário, de armazenamento e distribuição de petróleo constituem atividades econômicas de relevância, todo o restante desta faixa do litoral cumpre uma função específica ligada ao lazer, turismo e, principalmente o veraneio<sup>3</sup>.

A urbanização nesta faixa do litoral apresentou-se, desde muito cedo, nas décadas de 1960 e 1970, através da forma da dispersão e da fragmentação de sua área edificada, que constitui a chamada mancha urbana, ao contrário das tendências do fenômeno urbano de aglomeração no entorno dos centros das cidades e de crescimento areolar.

A razão para esta forma particular relaciona-se com o fato do veraneio, o grande motor da urbanização, apresentar-se apoiado na produção da segunda residência e esta, por sua vez, dar-se através da expansão dos parcelamentos de terra, por meio de loteamentos ou condomínios. Estes parcelamentos instalam-se nas planícies litorâneas que, neste trecho da costa, caracterizam-se predominantemente por dimensões restritas, cercadas por esporões da Serra do Mar dividindo as praias. Constituem-se, assim, nestas várias planícies bairros isolados, como sub-setores de uma mancha urbana de caráter descontínuo, facilmente identificadas em imagens de satélite (EMBRAPA, 2002).

É o que observou SILVA (1975), quando afirmou que o fator predominante na orientação da urbanização é a sucessão de praias. Para o autor, a dificuldade de expansão dos núcleos urbanos levou a urbanização a ocorrer em pequenas áreas, planos de sedimentação que aparecem nas praias separadas por pequenos maciços insulares e promontórios, o que caracterizou a dispersão física da urbanização.

---

<sup>2</sup> Segundo TULIK (1995), a *residência secundária* define-se por domicílio utilizado temporariamente para lazer e que não constitui a residência de uso permanente.

<sup>3</sup> O veraneio pode ser considerado como uma modalidade de turismo que se vincula principalmente a uma forma particular de alojamento ou de hospedagem, a residência secundária (Plano Diretor de São Sebastião, 1997).

Já a fragmentação é dada pela ausência de relações estabelecidas entre estes vários sub-setores, espaços cada vez mais parcelados, cada qual com sua vida individualizada. A relação maior dá-se com os centros das cidades, estes sim concentradores de atividades de comércio e de serviços, o que faz com que nas épocas de temporada sejam reproduzidos os mesmos problemas das grandes metrópoles: congestionamentos, dificuldade de estacionar, excesso de gente. A falta de relação entre os sub-setores dá-se, também, porque nem ao menos é preciso atravessar algum destes bairros para chegar-se ao centro da cidade: a rodovia, eixo de ligação entre eles, em geral, passa no limite destes.

Se o sítio físico e o veraneio são fatores que podem explicar o caráter específico de urbanização do litoral norte, também a estes podem ser creditadas as razões para a concentração de determinados segmentos sociais neste espaço geográfico?

Setor de expressiva beleza natural, representada por morros, esporões e encostas serranas florestadas, que ladeiam praias e planícies arenosas estreitas, um litoral com tantos recortes que somente em Ubatuba contam-se 80 praias. Seriam estes os fatores que atraíram para este setor no litoral paulista segmentos sociais de maior poder aquisitivo que ali adquiriram segundas residências, produzindo-se assim, uma especialização funcional deste setor como autêntica zona de veraneio da elite?

A este respeito, VILLAÇA (2001:107), analisando o processo de urbanização dos setores oceânicos no Brasil, destaca que:

“Mesmo desempenhando eventualmente um papel demográfico e territorialmente secundário, os atrativos do sítio natural têm constituído importante fator de atração da expansão urbana. A importância desse fator decorre especialmente do fato de ele – ao contrário das vias regionais – atraírem população de alta renda”.

A beleza natural do sítio certamente foi fator importante na definição deste uso do solo específico, voltado às camadas de alta renda. É o que afirma SILVA (*op.cit.*) quando aponta que o objetivo maior destes turistas era a busca do sossego e da informalidade e o interesse principalmente por belas paisagens, por suas formas de relevo, pela vegetação e pela costa, elementos que constituem uma unidade.

Porém é relevante notar que a formação de uma zona de veraneio da elite no litoral se fez através de um fenômeno de deslocamento espacial desta, que se deu ao longo do tempo e em função da perda da condição de exclusividade e auto-segregação destes segmentos.

SEABRA (1979) aponta para o fato de que, até o início do século XX, a orla de Santos desempenhava este papel, materializado nas várias chácaras que predominavam na

paisagem praiana, posteriormente substituídas pelos palacetes, destinados ao uso dos fazendeiros e comerciantes de café, pelos hotéis de luxo e cassinos.

“Assim, no decorrer dos anos 30 tem-se ainda remanescentes da aristocracia do café utilizando os palacetes; artesãos, profissionais liberais e comerciantes utilizando pensões e hotéis. Contingentes de menor poder aquisitivo usavam as cabines instaladas nas parias e constituíam-se sobretudo em população flutuante, aquela que na área fazia curta permanência.” (SEABRA, *op. cit.*, p.17)

A partir de 1930, vários fatores contribuíram para o deslocamento da zona de veraneio da elite, que deixa a orla de Santos. O desenvolvimento da função balneária, após a inauguração da Rodovia Anchieta e a expansão urbana trazem novos segmentos sociais à cidade e a valorização da orla transforma terrenos vazios em edifícios baixos, de até quatro andares.

O crescimento da cidade e sua maior popularização levam as atividades de veraneio da elite a se concentrar, a partir de então, no Guarujá. Mas é preciso destacar que desde o final do século XIX esta função já estava presente neste município através da instalação de um plano de urbanização pela Companhia Balneária da Ilha de Santo Amaro, em 1892, que importou dos EUA chalés em pinho para serem construídos no local.

A expansão do turismo e veraneio de alta renda neste município vai ser responsável por uma intensa transformação espacial. Na década de 1950, apesar dos edifícios altos já comporem a paisagem da praia de Pitangueiras tornando-a uma das mais freqüentadas, ainda nesta época o Guarujá configurava-se essencialmente como um balneário de luxo.

Fenômeno semelhante ao de Santos ocorreu neste município nas décadas que se seguiram. A valorização da terra, principalmente nos anos 1980, estimulou a expansão dos empreendimentos imobiliários e, conseqüentemente, o crescimento da cidade. A demanda por segunda residência levou a uma verticalização excessiva de determinados bairros, como é o caso da praia de Pitangueiras, processo que contou com o apoio do poder público que atuou no sentido de garantir as necessidades do mercado imobiliário mudando, para isso, o zoneamento urbano.

Assim como no município de Santos, a expansão e crescimento urbano no Guarujá na medida em que se abriram a novos segmentos sociais descaracterizaram-no como espaço exclusivo da elite, o que pode ter influenciado os investimentos do mercado imobiliário, voltados a esta classe, a se direcionarem para novos espaços. Ainda que se tenham mantidos nas décadas de 1980 e 1990 lançamentos de alto padrão para o Guarujá, como é o caso dos loteamentos em praias fechadas da Serra do Guararu, como o Sítio São Pedro e Iporanga, os números são inferiores ao volume de investimentos das décadas anteriores.

O resultado deste processo foi a produção de um novo lugar para a zona de veraneio da elite paulista, desta vez o litoral norte do estado, fenômeno consolidado principalmente a partir dos anos 1980.

### **A formação da moderna zona de veraneio da elite**

Segundo SILVA (*op.cit.*) desde a década de 1940 presencia-se no litoral norte o desenvolvimento de atividades balneárias, porém de pequena expressão, fenômeno intensificado a partir de 1960 com a expansão da implantação de segundas residências. Dados coletados pelo autor, a respeito do número de plantas aprovadas nas prefeituras da região, são um indicativo do crescimento urbano induzido por esta atividade. Em 1961 há um aumento de quatro vezes em relação à média da década anterior e em 1964 o total de plantas aprovadas dobrou em relação ao número de 1961.

Para o autor estamos diante de um turismo moderno na região, fundamentado principalmente no fenômeno da segunda residência, ou seja, o veraneio, processo que se deu a partir da criação pelo Estado das condições necessárias para tal.

A esse respeito é possível afirmar que a década de 1960 testemunha investimentos governamentais na produção da acessibilidade para o litoral norte, conforme se evidencia na tabela a seguir.

Tabela 1: Cronologia da atuação do Estado em melhoria de acessibilidade no litoral norte, na década de 1960.

<b>Ano</b>	<b>Obra</b>
1960	Asfaltada ligação entre São Sebastião e Caraguatatuba, antiga estrada de terra aberta em 1938.
1960	Asfaltada ligação entre Caraguatatuba e Ubatuba, antiga estrada de terra aberta em 1955.
1960	Execução de ponte de concreto sobre o rio Juqueriquerê, divisa entre São Sebastião e Caraguatatuba.
1962	Abertura de estrada de terra entre São Sebastião e Bertioga (SP-55).
1964	Instalação de balsa para Ilhabela.
1966	Asfaltamento da Rodovia dos Tamoios (SP-99), antiga estrada de terra aberta ao tráfego em 1939.

Fonte: SILVA, Armando Correa (1975). Organizado por Simone Scifoni.

Neste momento a área prioritária era o trecho entre as cidades de São Sebastião e Ubatuba, incluindo o centro da cidade de Ilhabela, que receberam as principais obras de melhoramento viário: asfaltamento, construção de ponte e implantação de balsa.

Já o trecho que ia desde a chamada costa sul de São Sebastião até a cidade de Bertioga permaneceu com importância secundária, pois apesar de aberta ligação viária entre eles, esta se constituía de forma bastante precária, através de estrada de terra.

A explicação para o investimento neste conjunto de obras relaciona-se à estratégia desenvolvimentista que caracterizava neste momento o Estado brasileiro, pautada em políticas de planejamento econômico sob a influência daquele que foi o marco da experiência estatal, o Programa de Metas.

Exemplo disso deu-se no estado de São Paulo sob a administração do então governador Carvalho Pinto, que instituiu o chamado Plano de Ação (1959-1962), voltado principalmente para investimentos em infra-estrutura e financiamento da produção. Este plano trazia uma concepção de fortalecimento do papel dos municípios, autodenominando-se verdadeira *campanha municipalista*, a partir da implantação de obras, essencialmente rodovias e rede de energia elétrica, visando integrar o território e estimular, assim, o crescimento das atividades econômicas no interior. Dentre os setores considerados prioritários e que receberam os maiores montantes de recursos estavam as rodovias, a educação e a energia, respectivamente em primeiro, segundo e terceiro lugares (SÃO PAULO, 1962).

Entende-se este conjunto de obras viárias no litoral, também, como parte de uma conjuntura nacional de valorização do transporte rodoviário aliada à expansão da indústria automobilística no país, setores considerados estratégicos dentro do chamado Programa de Metas. A concentração industrial em São Paulo, sobretudo da indústria automobilística, considerada como força motriz do crescimento econômico nacional, demandava a abertura de novos eixos viários de forma que, no início da década de 1960, São Paulo já dispunha da maior porcentagem de estradas federais pavimentadas.

A melhoria da acessibilidade patrocinada no litoral norte nesta década de 1960 incentivou uma nascente função balneária, assentada principalmente no veraneio. Mas isto ocorreu de forma desigual ao longo da região, pois contou com um sistema mais eficiente nos trechos de ocupação mais antiga, como Caraguatatuba, Ubatuba e o centro urbano de São Sebastião. Ilhabela, com sua condição insular e, portanto, de acesso limitado por balsas, não acompanhou este crescimento, o mesmo acontecendo com os trechos entre a chamada costa sul de São Sebastião até Bertioga, até então praticamente intocados, pois seu sistema de acesso era mais precário e retardou no tempo a expansão do veraneio. Assim, a acessibilidade diferenciada no litoral norte produziu uma desigualdade espacial e temporal nos processos relacionados ao veraneio.

Enquanto em Caraguatatuba e Ubatuba os dados sobre segundas residências atestam este crescimento já que, em 1960, os municípios constituem o primeiro e segundo lugar em número de domicílios fechados<sup>4</sup>, representando respectivamente 42% e 33% sobre o total

---

<sup>4</sup> Segundo TULIK (1995) a denominação *domicílios fechados* constante no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - de 1960, apesar de seus limites, pode indicar a existência de domicílios utilizados para descanso de fim de semana ou férias, constituindo um parâmetro para avaliar o fenômeno da segunda residência.

de domicílios (AFONSO, 1999:169), a costa sul de São Sebastião testemunha um processo incipiente de “descoberta” de novas praias, quando empresários e comerciantes paulistas iniciaram a aquisição de antigas posses de caiçaras em praias como Toque-Toque Pequeno, Calhetas e Santiago, nas quais passam a constituir suas residências de caráter secundário (NOFFS, 1988). Trata-se, neste momento de um processo pontual, que envolve iniciativas particulares de segmentos sociais de maior renda e que buscam lazer em recantos isolados, em meio à natureza. O acesso precário não constitui fator limitante, pois se não há como chegar por terra, chega-se por meio de barcos ou lanchas.

O fenômeno de segunda residência muda seu caráter e dimensão entre os anos 1970 e 1980, ocasião em que passa a ser desenvolvido em larga escala em todo litoral norte. Mas no caso dos trechos ainda praticamente intocados do litoral norte, a novidade é que este se apresenta agora sob uma lógica mercantil, a partir da atuação de grandes empresas de incorporação e construção e sob o patrocínio, novamente, da intervenção direta e planejada do Estado.

É preciso lembrar que o período evidencia uma preocupação governamental com as desigualdades sócio-econômicas regionais, potenciais para ocorrência de eventuais conflitos sociais, razão pela qual deu-se ênfase em políticas de descentralização das atividades econômicas nas estratégias de planejamento estatal quer em âmbito estadual, como também federal através do Plano de Desenvolvimento Nacional - PND II.

No governo do estado de São Paulo, sob a administração de Laudo Natel definiu-se como meta do planejamento a *interiorização do desenvolvimento*, como um instrumento para promover o crescimento “harmonioso” do estado, eliminando-se as disparidades. De um lado o que se apresentava para o governo era o “inchaço” da Região Metropolitana de São Paulo e de outro a existência de “manchas de sub-desenvolvimento” no território (SIGESP, 1974).

Um dos pilares centrais das estratégias de planejamento baseou-se na definição de um painel de vocações das regiões. Elaborou-se um levantamento das potencialidades das onze regiões administrativas do estado, buscando apresentar ao setor privado um conjunto de informações sócio-econômicas para orientar sua atuação e suas escolhas.

Aliado a este estudo, o governo federal através da Empresa Brasileira de Turismo, Embratur, apresentava neste momento o Projeto Turis, Plano de Aproveitamento Turístico, que identificava ao longo do litoral entre São Paulo e Rio de Janeiro, um grande potencial de exploração turística, que deveria ser viabilizado através da construção do grande eixo viário da BR 101, a Rio-Santos.

Dentre as constatações da equipe responsável pelo projeto, a empresa francesa SCET International, destaca-se a visão deste trecho do litoral como uma região de economia precária, situada entre dois grandes centros dinâmicos, Rio de Janeiro e São Paulo, e que por isso mesmo deveria receber os investimentos necessários para “sua expansão harmoniosa e equilibrada” (ANDRADE, 1975). Previa-se a implantação de 775 mil habitações incluindo hotéis de luxo e de classe média, hotéis modestos, restaurantes, clubes, entre outros equipamentos, números que de longe denunciam a voracidade do processo que estaria por vir.

O projeto classificou as praias de acordo com suas características paisagísticas, indicando densidades de ocupação relacionando-as com o nível sócio-econômico desejável dos freqüentadores de cada qual, sugerindo assim uma segmentação social do lazer, com praias bonitas para os de melhor condição social e praias mais comuns para o restante da população. As paisagens consideradas de maior qualidade estética eram recomendadas para as classes sociais de maior renda, para “um turismo de alto nível”, com densidades menores (25 m<sup>2</sup>/hab.), enquanto as consideradas mais comuns, praias de maior extensão e de menor expressividade estética, deveriam estar voltadas a uma massificação turística, apresentando possibilidades de densidades maiores (5m<sup>2</sup>/hab.).

Para que as estratégias de planejamento fossem viabilizadas a atuação direta do Estado deu-se em duas frentes: abertura de estradas e instalação de energia elétrica. Assim, na primeira metade da década de 1970 o governo federal iniciou a construção da Rodovia Rio-Santos ou BR 101 com o trecho inicial indo do Rio de Janeiro à Ubatuba e devendo ser concluído até 1975. A construção desta estrada foi objeto de muitas críticas, dados os impactos ambientais e paisagísticos provocados por uma obra realizada sem planejamento técnico detalhado. Além disso, se a Br 101 era o instrumento através do qual deveria ser viabilizado o potencial turístico identificado no projeto Turis, contraditoriamente, a estrada resultou em degradação deste potencial.

Outro pilar central nas estratégias de planejamento do governo do estado de São Paulo no sentido de promover uma descentralização do crescimento econômico foi a expansão da infra-estrutura e, dentre esta, a ampliação da rede de energia, como um grande fator de estímulo para a atração de investimentos privados. Para o governador, o consumo de energia era um indicador insuspeito de desenvolvimento econômico (SIGESP, *op.cit.*).

Assim é que em 1972, através de investimentos da Companhia Energética Paulista, Cesp, ampliou-se no litoral norte a rede de distribuição de energia elétrica atingindo praias mais distantes e isoladas, como a costa sul de São Sebastião e Bertioga, possibilitando uma ocupação condizente com o conforto e os padrões de consumo das grandes cidades.



A chegada da rede de distribuição a esta faixa do litoral redimensionou o fenômeno da segunda residência, na medida em que viabilizou a atuação de grandes empresas no parcelamento do solo, processo que já ocorria em municípios como Ubatuba e Caraguatatuba.

Percebe-se desta forma que, o desenvolvimento da função balneária dá-se primeiramente com a sinalização do interesse, por parte das camadas de alto poder aquisitivo, pelas condições naturais do sítio (VILLAÇA, *op.cit.*). Em seguida, para que este processo se desenvolva dentro de uma lógica mercantil, de caráter ampliado, é preciso que o Estado garanta a implantação da infra-estrutura necessária. Neste caso, a instalação de um acesso a estas praias, ainda que de forma precária, não foi suficiente, era preciso levar aquelas condições que garantissem os mesmos padrões de conforto do modo de vida urbano, no caso a energia elétrica, que possibilita o uso de todo o arsenal de produtos elétricos domésticos.

Para que este processo se dê em escala comercial e empresarial há que se constituir um mercado de terras. Segundo NOFFS (*op.cit.*, p.35), o que se encontra nestas praias na década de 1960 é a terra sendo explorada em regime camponês. “A propriedade era constituída basicamente pela posse da terra, algumas precariamente tituladas em cartório, outras sem titulação alguma”. A posse estendia-se em faixas de grandes dimensões, desde a orla até as vertentes da Serra do Mar e nela se desenvolviam roças de caráter itinerante.

A venda da posse resulta na mudança dos *caiçaras* – populações locais constituídas por agricultores e pescadores, descendentes de índios, negros e brancos, segundo FRANÇA (1951) - para os setores interiores das baixadas, os chamados “sertões” ou, até mesmo, a migração para a cidade de Santos. Entretanto, segundo NOFFS, não há neste momento a ruptura do caiçara com seu meio de trabalho, ainda se praticava a pesca e o rural, o antigo, convivia com o novo, sendo a praia o espaço da sociabilidade caiçara.

Este fenômeno de venda da posse corresponde a um processo de metamorfose da terra, como o discutido por IANNI (1978), através do qual a propriedade da terra substitui a condição anterior de terra ocupada. Com isso, a terra ganha outra fisionomia social e outra dimensão histórica, transformando-se de meio de vida à mercadoria produzida, inserida num circuito comercial, passagem de sua qualidade de valor de uso para valor de troca.

A aquisição da posse por setores empresariais significa a legalização das terras, sua entrada às estatísticas oficiais. Este fenômeno, que se intensifica entre 1960 e 1970, é identificável nos dados do Censo Agropecuário do IBGE. No período, há um grande crescimento do total da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários em todos os municípios, aumento de cerca de 4 a 5 vezes em municípios como Ilhabela e São Sebastião e entre 1,2 e 1,7 em Caraguatatuba e Ubatuba. Sua ampliação não está relacionada a uma

grande expansão de atividades rurais e é acompanhada de um fenômeno de concentração fundiária, conforme indica SILVA (*op.cit.*, p.213), reaparecendo o latifúndio como uma herança do passado materializada nas glebas adquiridas com fins especulativos e como reserva de valor.

A concentração fundiária amplia-se entre 1960 e 1970 chegando a extremos como Ubatuba, onde as grandes propriedades, em geral com área acima dos 500 hectares, correspondem a 94% da área total dos estabelecimentos. Em Ilhabela a participação dos pequenos proprietários, em geral com área até 5 hectares, cai tanto em número como em área ocupada, de 54% em 1960 para apenas 21% em 1973 e de 14% para 0,6%, respectivamente. Em São Sebastião a área ocupada por pequenas e médias propriedades, até 20 hectares, cai de 5% do total para 2% em 1973 (SILVA, *op.cit.*, p.215).

Este processo não se dá sem a existência de graves conflitos pela terra. Invasões de posses e despejos de caiçaras, uso de jagunços para garantir a demarcação dos limites de propriedade, processos de usucapião, tornam-se assuntos de rotina para o poder judiciário local. Segundo relato de um juiz de direito de Ubatuba, encontravam-se em 1975 mais de 200 processos tramitando que envolviam a questão da terra (ANDRADE, *op.cit.*).

Mas, segundo NOFFS, não bastava a aquisição da posse do caiçara por parte destes grupos empresariais, era preciso, também, a concentração e monopolização destas terras. De acordo com o autor, de 1972 até 1977 na praia de Toque-Toque Pequeno, em São Sebastião, a empresa Albuquerque e Takaoka investiu na compra das posses, chegando a ter neste último ano cerca de 80% da área disponível na praia. Iniciou, a partir de então, a construção de quatro grandes loteamentos, para serem administrados sob a forma de condomínios fechados. Esta empresa foi a mesma que implantou, anos antes, o condomínio Alphaville, em Barueri na Região Metropolitana de São Paulo, trazendo assim para o litoral um novo modelo de produção de habitação, que será discutido mais adiante.

A concentração fundiária colocou-se como uma necessidade para a implantação de uma lógica mercantil que envolvia, transformar posse da terra caiçara em propriedade privada, a ser comercializada sob condições mais lucrativas através de mecanismos de parcelamento do solo, particularmente sob a forma de loteamentos. Os loteamentos significam, neste contexto, a produção da terra como mercadoria e a consolidação de um processo de valorização do espaço.

Os anos 1980 constituem um marco desta expansão do veraneio em escala comercial no litoral norte com a resolução do problema da acessibilidade: a ligação de todo o litoral norte com estrada asfaltada através da retomada das obras da BR 101 aproveitando-se os trechos já abertos da antiga SP 55 entre São Sebastião e Bertioga, concluindo-se todo trajeto de Santos à divisa com o Rio de Janeiro. Por outro lado, a implantação de uma nova

ligação planalto-litoral, a Rodovia Mogi-Bertioga, desencadeou um grande interesse do mercado imobiliário em áreas novas, até então sem qualquer ocupação.

A atuação do Estado seja através de mecanismos de planejamento seja através da viabilização destes por meio da infra-estrutura foi, desta forma, decisiva na redefinição do fenômeno de segunda residência e, portanto, do veraneio no litoral norte.

A partir da deflagração de um processo de valorização do espaço, o que se viu nos anos 1980 foi a expansão em larga escala da produção da segunda residência, fato comprovadamente observado nos dados estatísticos. Nos anos 1980 as maiores taxas de crescimento encontram-se em São Sebastião, resultado do “descobrimento” da costa sul. Caraguatatuba e Ubatuba, que apresentaram uma grande expansão do turismo desde a década anterior, também tiveram crescimento significativo, muito embora abaixo dos níveis registrados em São Sebastião e Ilhabela.

Tabela 2: Evolução da taxa de crescimento do número de domicílios particulares de uso ocasional, de 1970 até 2000.

Municípios	De 1970 a 1980	De 1980 a 1991	De 1991 a 2000
Caraguatatuba	178%	160%	70%
Ilhabela	110%	169%	67%
São Sebastião	158%	249%	84%
Ubatuba	209%	177%	83%

Obs: Bertioga só apresentou dados para 2000.

Fonte: AFONSO (1999) e Sinopse do censo IBGE (2000). Organizado por Simone Scifoni

Outro dado que testemunha essa expansão é o relativo ao parcelamento do solo na região. A quantidade de empreendimentos é expressiva principalmente em municípios como Ubatuba e São Sebastião, que registraram o maior número de loteamentos abertos e, neste último, uma grande quantidade de condomínios sendo instalados, um recorde na região. Em Bertioga também evidencia-se número elevado de loteamentos abertos.

Tabela 3: Parcelamentos de solo e outras modalidades de ocupação nos anos 1980.

Municípios	Loteamentos	Condomínios
Bertioga	73	7
Caraguatatuba	111	2
Ilhabela	31	5
São Sebastião	149	28
Ubatuba	180	-

Fonte: Macrozoneamento do litoral norte (1996). Organizado por Simone Scifoni

Estes condomínios que começam a aparecer a partir dos anos 1980 caracterizam-se como uma nova forma de produção de segunda residência e trazem, em consequência, uma

nova dinâmica espacial. Para FERREIRA (2001) estes se definem pelo perímetro fechado através de muro, equipamentos de lazer, segurança 24 horas e o público a que se destinam, principalmente segmentos de média e alta renda. Além disso, outro dado essencial é a valorização dos elementos da natureza, presente na existência de amplos jardins e áreas verdes e, por vezes, de parcelas de vegetação nativa.

Em alguns casos, são vendidos como “ecologicamente corretos” mas, como afirma MACEDO (1993), apesar de conterem amplas áreas verdes, constituem assentamentos urbanos que, para serem implantados, exigiram a destruição de recursos florestais significativos.

Fechados em seus intra-muros, estas áreas mostram estabelecer pouca ou nenhuma relação com as demais do município. Constituem-se em verdadeiras fortalezas na paisagem do litoral, espécie de ilhas de tranquilidade, auto-segregação e homogeneidade arquitetônica e, principalmente, social.

Esta nova forma de produção de segunda residência traz mudanças que não se restringem aos aspectos formais da paisagem, atingindo também o uso social das praias.

“Atualmente estas praias não são mais o espaço da produção, do comércio, da sociabilidade (...) caíçara. Elas estão dominadas pelas segundas residências, cujos proprietários determinam, através das *sociedades de amigos de praia*, as regras da convivência, da sociabilidade, da circulação. Neste novo espaço, muitas vezes regulamentado por normas condominiais, os caiçaras são considerados apenas como mão de obra que garante a limpeza das ruas, das casas e dos jardins; vez ou outra como fornecedor de peixe”.(NOFFS, *op.cit.*,p.99)

### **A incorporação da proteção da natureza às políticas territoriais locais**

Como consequência deste crescimento das atividades de veraneio no litoral norte a partir da década de 1980 verifica-se a expansão do processo de urbanização nestes municípios, conforme se observa em alguns indicativos elencados a seguir:

- Houve um grande aumento de população residente, em média em patamares de 60% a 70% entre 1980 e 1990 e um crescimento explosivo no município de Bertioga neste mesmo período, com ampliação de 167%.
- Este aumento populacional deve-se, em grande medida, aos fluxos migratórios intensos demonstrados numa elevada participação de migrantes no total da população, variando entre 40 e 60% em 1980 e em torno de 30% em 1991.

- Evidencia-se, também, um crescimento significativo do número de estabelecimentos comerciais e de serviços, em torno de 40% no caso do comércio, chegando a patamares extremos de 100% de aumento em Ubatuba, entre 1985 e 1995.

Neste contexto de grande expansão urbana, as cidades do litoral norte começam a testemunhar a ampliação da problemática ambiental como: poluição dos cursos d'água por efeito da ausência de tratamento dos esgotos, fato que começa a comprometer a balneabilidade das praias; desmatamentos, em função da expansão dos loteamentos e de habitações precárias em encostas serranas; degradação da morfologia costeira através das atividades de extração mineral; grande quantidade de resíduos sólidos em ocasião das temporadas, entre outras questões.

Mas numa região em que os preços praticados pelo mercado imobiliário denunciam um intenso processo de valorização do espaço geográfico, a existência de tais problemas representa um obstáculo a ser superado. Assim é que se insere, nas agendas políticas locais, a preocupação com a proteção ambiental, como uma condição para a continuidade da função balneária, base do processo de urbanização deste setor costeiro.

A legislação urbanística estabelecida nos municípios do litoral norte<sup>5</sup> na década de 1990 evidencia este fato, ora com maior ou menor ênfase, apresentando como norma geral para o ordenamento do uso do solo a preservação dos recursos naturais, entendida como o elemento fundamental para a exploração do potencial turístico. Segundo o Plano Diretor de São Sebastião, a preservação da paisagem é considerada como fator estratégico e vantagem competitiva, garantindo não somente as condições físicas da encosta, os mananciais e a vegetação nativa, mas principalmente o potencial para o turismo (SÃO SEBASTIÃO, 1997).

Em face disto, aparecem incorporados no interior das normas municipais de uso do solo vários instrumentos de legislação ambiental, estabelecidos na esfera estadual ou federal. É o caso do *tombamento da Serra do Mar*, instituído por meio de uma Resolução da Secretaria de Estado da Cultura em 1985, através da qual se deu o reconhecimento oficial deste setor como patrimônio natural e cultural paulista. Estabelecido com uma finalidade conservacionista, o tombamento da Serra do Mar objetivava a proteção de uma paisagem expressiva, em condição de beleza excepcional, a ser perpetuada para garantir acesso e fruição coletiva também às futuras gerações. Por meio deste instrumento, definiu-se uma normatização de usos possíveis dentro de perímetro tombado, visando à proteção das qualidades paisagísticas deste bem.

---

<sup>5</sup> Foram analisados os Planos Diretores dos municípios de Ubatuba (Lei nº 1500 de 13/03/1996, de São Sebastião (para o período 1998-2004), de Caraguatatuba (ano 1991 e Lei de uso do solo nº 200 de 1992) e de Bertioga (Lei nº 316 de 13/11/1998), não sendo possível o acesso ao de Ilhabela, pois se encontrava em fase de finalização de aprovação na Câmara Municipal.

Por ser uma legislação de âmbito superior, acabou sendo referendada nos vários planos diretores municipais, o que pode ser constatado na análise do zoneamento estabelecido, que inclui determinados setores com usos específicos, buscando adequar às necessidades da preservação. As denominações destes setores variam em cada município como *Zona de Promoção Paisagística*, em Ubatuba, *Áreas de Especial Interesse Turístico/Paisagístico*, em São Sebastião, *Zona de Preservação Ambiental*, em Caraguatatuba e Bertioga, trazendo em comum, o estabelecimento de diretrizes de baixa densidade de ocupação.

Mas a inclusão de uma preocupação ambiental nas políticas territoriais locais apresenta-se também de um outro ponto de vista. A análise dos planos diretores mostra que, em pelo menos dois municípios, Ubatuba e São Sebastião, o discurso da defesa da proteção da paisagem é utilizado para fundamentar uma proposta de um novo modelo de ocupação para o litoral, menos denso e, em certo caso, mais exclusivista e elitista.

O diagnóstico que subsidia o plano diretor de Ubatuba, por exemplo, aponta que o modelo de ocupação até então estabelecido pelas legislações anteriores acabou por gerar um conjunto urbano degradado pela grande concentração de área construída, na medida em que valorizou a expansão das atividades imobiliárias. Segundo este documento, este processo afastou o “bom turista”, ou seja, aquele de melhor condição sócio-econômica. Propõe, assim, a revisão deste modelo através da redução dos índices de ocupação, reconhecendo que isto pode causar perda de retorno econômico, porém a ser compensada pela valorização dos imóveis decorrente da melhor qualidade ambiental e paisagística.

Parte-se, assim, da constatação de que a expansão do turismo, a sua generalização e popularização ligada a índices de ocupação mais adensados trazem degradação à paisagem e, portanto, desestimulam a atração de empreendimentos mais rentáveis. Não importa qualquer empreendimento e nem qualquer turista, o que se reafirma, através das políticas públicas territoriais, é a opção pelo caráter elitista e segregacionista deste turismo justificada através de um discurso da proteção ambiental e dos recursos paisagísticos.

Apesar de defender, também, modelos de ocupação de menor densidade, através da restrição a verticalização nas praias, o Plano Diretor de São Sebastião relativiza o papel do veraneio como fator de desenvolvimento local, chegando até mesmo a identificá-lo com sérias limitações em função: do excessivo comprometimento do espaço com parcelamentos contrastando com a sua baixa utilização em grande parte do ano, geração de demandas por infra-estrutura (saneamento, transportes, energia) também sub-utilizada durante o ano, geração de empregos irregular e limitada, com picos na época de implantação e construção e baixas depois de consolidados e impactos ambientais degradando os próprios recursos turísticos (SÃO SEBASTIÃO, *op.cit.*).

Mas o diagnóstico do plano diretor identifica um esgotamento do modelo tradicional de agenciamento do veraneio, baseado em determinadas formas de parcelamento do solo que são hoje inviáveis diante do avanço da legislação ambiental, que tende a impor crescentes exigências para sua execução e, também, diante de uma nova demanda por projetos de maior qualidade urbanística. Segundo este documento para a continuidade da atividade é necessário aos incorporadores “internalizar padrões de excelência”, o que significa, em último termo, empreendimentos de custo mais elevado e, portanto, voltados às classes de maior renda.

Fica claro, assim, nas políticas territoriais locais que a defesa da manutenção da fisionomia do litoral e dos baixos índices de ocupação, que se expressam através do discurso da proteção ambiental, é uma condição essencial para esta qualidade do veraneio e do turismo ligada aos setores de alta renda, que constituem a base do processo de produção deste espaço geográfico.

Assim, a incorporação da proteção ambiental dá-se, antes de tudo, não como um fim em si mesmo ou necessariamente como fruto de consciência ambiental, mas como condição para a produção do espaço geográfico, para a manutenção de sua função específica na divisão espacial do trabalho, a de zona de veraneio da elite.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Cíntia Maria **Uso e ocupação do solo na zona costeira do estado de São Paulo. Uma análise ambiental.** São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999.185p.
- ANDRADE, Carlos Alberto *et al* **Subsídios para o desenvolvimento urbano do litoral norte: Boracéia.** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1975.
- BERTIOGA (município) Lei nº 316 de 13/11/1998. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertiooga – PDDS.
- CARAGUATATUBA (município) **Plano diretor. Síntese integrada da dinâmica de desenvolvimento municipal.** Caraguatatuba, 1991.
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Coleção Brasil visto do espaço. São Paulo.** Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2002. 1 CD-ROOM
- FERREIRA, Maria Júlia Conceitos e tipologias dos condomínios fechados. In: FERREIRA, Maria Júlia *et al.* **Condomínios habitacionais fechados. Utopias e realidades.** Lisboa: Centro de Estudos de Geografia e Planejamento Regional, 2001. Série Estudos nº 4.pp.15-30.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Esgoto ainda polui praias do litoral norte paulista. Disponível em [www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1101200408.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1101200408.htm). Acessado em 09/07/2004.
- FRANÇA, Ary **A Ilha de São Sebastião. Estudo de Geografia Humana.** Tese de Concurso – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1951.
- IANNI, Octávio **A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1978.
- MACEDO, Silvio Soares **Paisagem, urbanização e litoral. Do éden à cidade.** Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

NOFFS, Paulo da Silva **Os caiçaras de Toque-Toque Pequeno. Um estudo de mudança espacial.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

SÃO PAULO (Estado). Governador (Carlos A. de Carvalho Pinto). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** São Paulo, 1962.

SÃO SEBASTIÃO (município) **Plano diretor de São Sebastião 1998-2004.** São Sebastião, 1997. CD-ROM.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima **A muralha que cerca o mar. Uma modalidade de uso do solo urbano.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

SIGESP – Serviço de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo **Governo do Estado de São Paulo. Governo Laudo Natel.** São Paulo, 1974.

SILVA, Armando Correa da **O litoral norte do estado de São Paulo (formação de uma região periférica).** São Paulo: Depto de Geografia/FFLCH/USP, 1975. Tese de Doutorado.

TULIK, Olga **Residências secundárias. Presença, dimensão e expressividade do fenômeno no estado de São Paulo.** Tese (Livre-Docência) – Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

UBATUBA. Lei Municipal nº 1.500 de 13 de março de 1996. Plano Diretor de Ubatuba.

VILLAÇA, Flávio **espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 2001. 373p.