



RESUMO EXECUTIVO DE BERTIOGA

Base de dados até dezembro de 2012

REALIZAÇÃO



CONVÊNIO



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4		
PARTE 01	6	PARTE 02	10
O MUNICÍPIO DE BERTIOGA: PANORAMA GERAL E DINÂMICAS RECENTES	6	ANÁLISE DA REALIDADE DO MUNICÍPIO E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	10
		EIXO 01	
		REALIDADE ECONÔMICA DO MUNICÍPIO	11
		Características da Cultura Local	14
		EIXO 02	
		ORGANIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL	15
		Meio Ambiente e Território	15
		Ocupação Urbana e Regulação Urbanística	20
		Dinâmica Imobiliária	21
		Precariedade Habitacional e Regularização Fundiária	26
		Saneamento Ambiental	29
		Mobilidade	32
		Saúde	33
		Segurança Alimentar e Nutricional	33
		Segurança Pública	34
		EIXO 03	
		GESTÃO MUNICIPAL	35
		Financiamento Público	35
		Gestão Democrática	36

PARTE 03

A REALIDADE DE BERTIOGA NA VISÃO DA
POPULAÇÃO

38

38

PARTE 04

CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUTURO DE
BERTIOGA

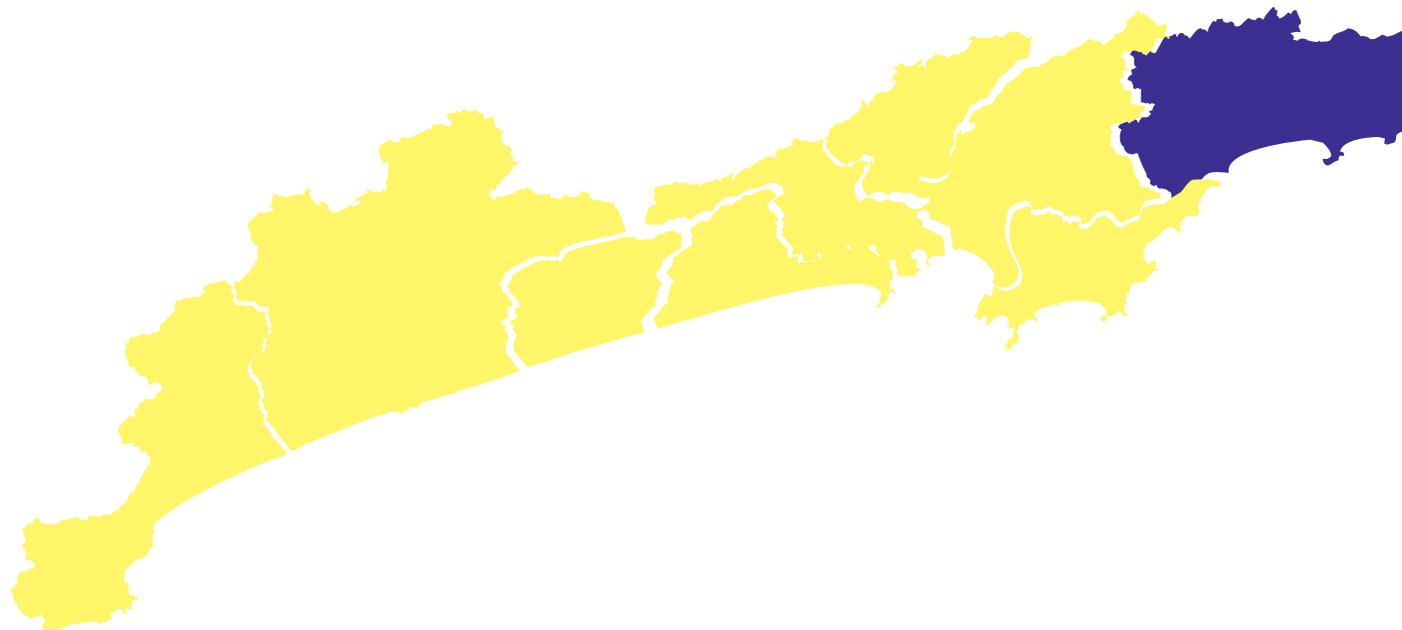
41

41

BIBLIOGRAFIA

43

INTRODUÇÃO



Este Resumo Executivo traz a síntese do Diagnóstico Urbano Socioambiental Participativo do Município de Bertioga (Relatório de Bertioga), parte do projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social.

O litoral paulista tem experimentado grandes transformações nas últimas décadas, com processos de urbanização, muitas vezes desordenados, com forte impacto na vida de quem mora, trabalha e frequenta a região. Agora, um novo processo de transformação está sendo impulsionado pelos projetos em curso na região, como a exploração do pré-sal e a ampliação e modernização de rodovias e áreas portuárias.

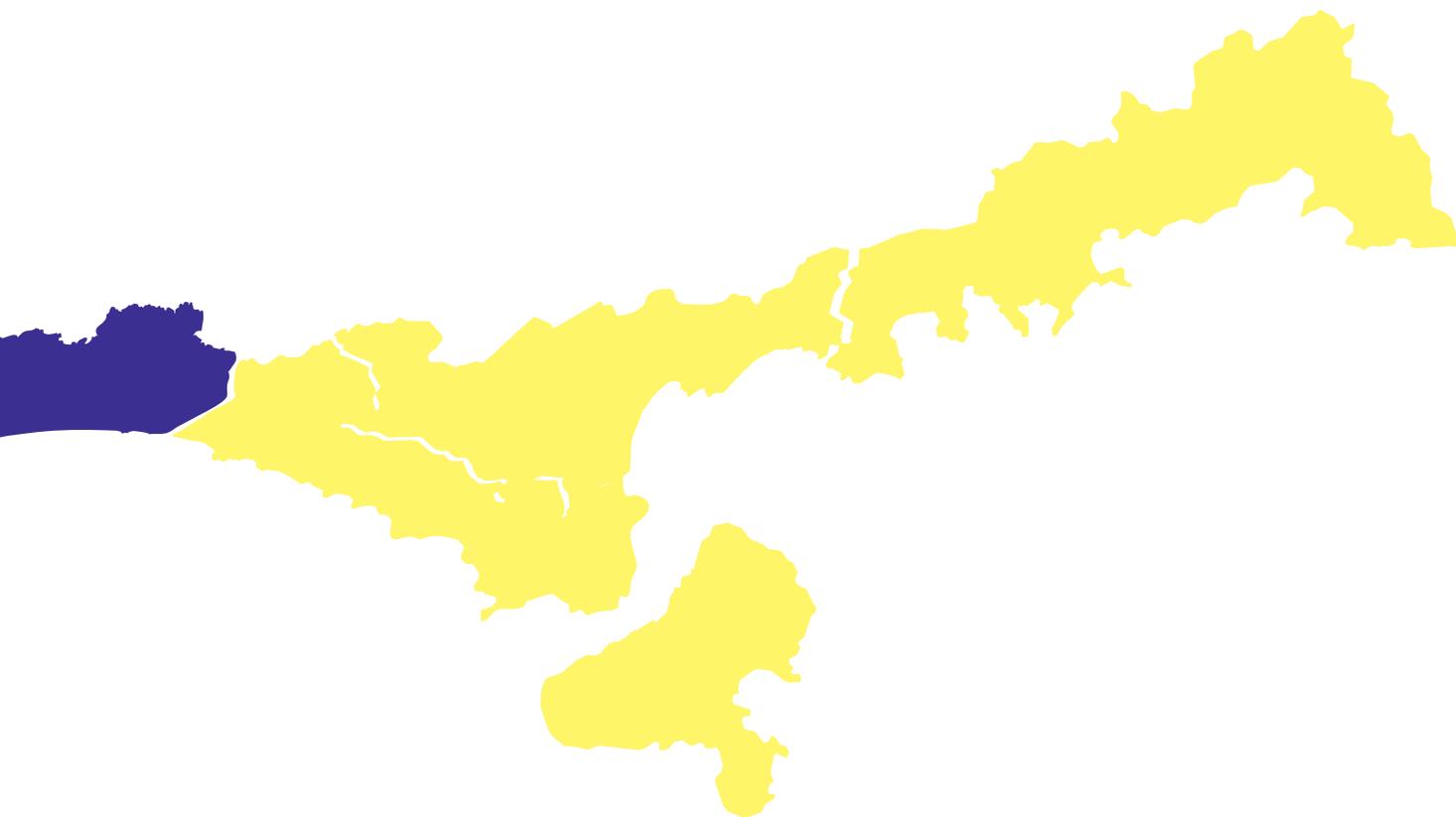
Tais mudanças reforçam a necessidade de se pensar e planejar o futuro, avaliar os impactos socioambientais dos grandes empreendimentos em curso na região, procurar formas de impulsionar o desenvolvimento sustentável local e regional e também de conter ou mitigar efeitos negativos. Nesse contexto de grandes transformações, é essencial articular o conjunto de iniciativas que vêm sendo realizadas pela sociedade e administrações públicas e identificar novas ações necessárias que garantam cidades mais justas, mais bonitas e mais saudáveis.

O projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social se insere nesse contexto de intensas mudanças e objetiva contribuir no desenvolvimento sustentável da região. Proposto pelo Instituto Polis e apoiado pela Petrobras, este projeto inicia-se com a construção de um diagnóstico urbano socioambiental participativo dos municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista¹, articulado com a construção de um diagnóstico da região que, juntos, suportarão a elaboração de Agendas de Desenvolvimento Sustentável para os municípios e para a região.

O Diagnóstico Urbano Socioambiental Participativo parte da caracterização do município e de uma extensa sistematização de dados² para desenvolver análises sobre o seu ordenamento territorial, investigando os princípios traços de sua ocupação, os diferentes tipos de necessidades habitacionais, as demandas e os desempenhos relativos ao sistema de saneamento ambiental, as condições de mobilidade local e regional, os espaços territoriais especialmente protegidos e os grandes equipamentos e infraestrutura de logística existentes e previstos que irão impactar o desenvolvimento deste território.

¹ O projeto Litoral Sustentável abrange os seguintes municípios: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá, Bertioga, São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba.

² Trabalhando com a análise de um grande número de pesquisas existentes, coleta de novos dados e pesquisas com a população. Os relatórios foram fechados com dados de até dezembro de 2012.



A esse conjunto de leituras sobre as condições urbanísticas e socioambientais somam-se importantes análises sobre o desenvolvimento econômico, a cultura, a segurança alimentar e nutricional, a saúde, a segurança pública e a gestão pública e democrática, considerando, especialmente, as finanças públicas. Tais leituras estão articuladas a um exame detido sobre marcos jurídicos relativos às políticas públicas que incidem nos espaços territoriais, bem como à visão de moradores e representantes de entidades sobre os processos em curso. As diretrizes de análise partem do marco regulatório das políticas públicas nacionais e estaduais, consolidadas e normatizadas, e dos princípios garantidos na Constituição.

Como produto da análise aprofundada sobre todos esses aspectos segundo estas diretrizes, o Relatório de Bertioga identifica um conjunto de desafios para o desenvolvimento sustentável do município em harmonia com toda a região.

Neste Resumo Executivo, os diferentes conteúdos tratados de maneira detalhada no Relatório foram articulados e organizados em quatro partes, no sentido de expor, de maneira concisa, os principais resultados das análises.

Na primeira parte, apresentamos um panorama geral do município de Bertioga, recuperando os aspectos mais relevantes de sua história e de sua urbanização, identificando traços específicos.

Na segunda parte, indicamos os principais desafios para o desenvolvimento sustentável de Bertioga, retratando uma síntese das análises dos diferentes temas, apontando questões a serem enfrentadas no campo econômico, da organização socioterritorial e da gestão pública.

Na terceira parte, trazemos a visão da população sobre a realidade do município e reflexões sobre as diferentes perspectivas para o seu desenvolvimento. Na parte final, destacamos algumas considerações sobre as potencialidades de fortalecimento do desenvolvimento sustentável do município, construídas a partir da articulação entre as expectativas e visões dos diferentes segmentos da sociedade com as tendências identificadas pelas leituras técnicas.

O MUNICÍPIO DE BERTIOGA: PANORAMA GERAL E DINÂMICAS RECENTES



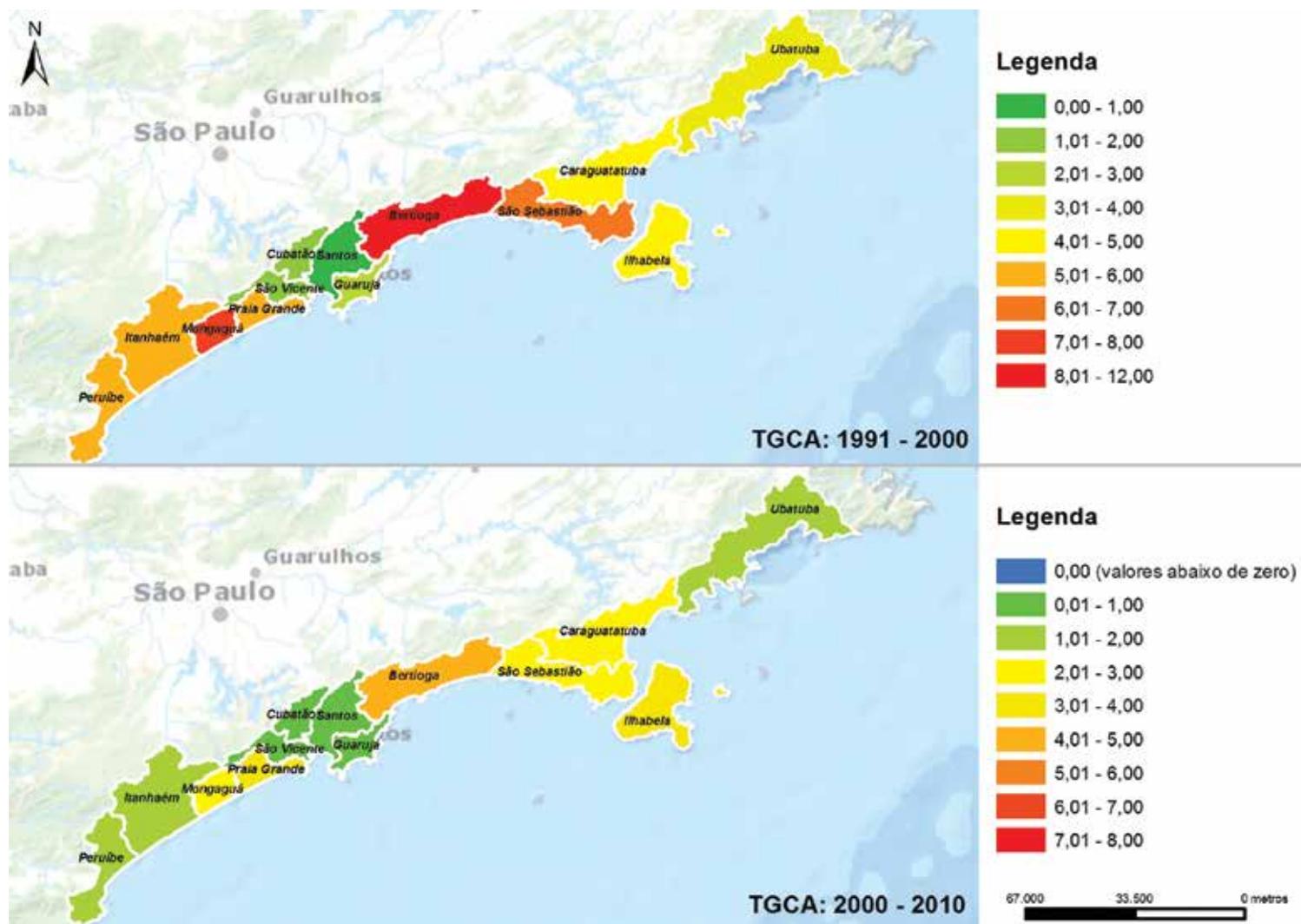
O território de Bertiooga foi originalmente habitado pelas tribos indígenas tupis e chamado de Buriquioca – que significava morada dos macacos grandes. Sob o domínio português, em 1532, é fundado um vilarejo e construído o Forte de São Tiago, que passaria por sucessivas reformas e ampliações. A construção desse Forte teve como objetivo proteger a entrada da Barra da Bertiooga dos ataques indígenas e das incursões francesas. Foi na linha da praia próxima ao Forte que surgiu o povoamento primitivo – berço do pequeno núcleo de pescadores, que marcaria a ocupação do município até a década de 1940, quando Bertiooga assume sua função de centro balneário.

A construção da ligação rodoviária com Guarujá e São Sebastião, na década de 1950, proporcionou melhores acessos ao município, favorecendo sua consolidação como Estância Balneária e seu crescimento demográfico. Administrativamente, Bertiooga tornou-se distrito do município de Santos em 30 de novembro de 1944 e foi emancipado como município em 30 de dezembro de 1991, passando a integrar a Região Metropolitana da Baixada Santista³, em 1996.

³ Instituída pela Lei Complementar Estadual nº 815, de 30 de julho de 1996, e composta pelos municípios de Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá e Bertiooga.

A integração econômica do eixo litoral norte de São Paulo, por meio da rodovia SP – 055 (Dr. Manuel Hyppolito Rego), no final da década de 1970, fortaleceu Bertioga como espaço para segundas residências de parcela da população da capital paulista. É dentro desse contexto que Bertioga passa a ser explorada pelo setor imobiliário para a construção de grandes condomínios residenciais. Em decorrência dessas dinâmicas, o município presenciou uma expressiva migração de população para o trabalho na construção, no comércio e no setor de serviços.

Através das dinâmicas econômicas acima descritas, Bertioga, que, geograficamente, está situada entre os centros dinâmicos da Baixada Santista – formado por Santos, Guarujá, São Vicente e Cubatão – e do Litoral Norte – formado por São Sebastião e Caraguatatuba, ampliou sua integração com os municípios vizinhos e passou a presenciar um forte incremento populacional.



MAPA 1
Municípios do Litoral Paulista, Taxa Geométrica de Crescimento Anual TGCA 1991/2000 e 2000/10
Fonte: Censos Demográficos IBGE 1991 e 2000 e Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010.

Embora Bertioga seja um dos municípios com menor população na região (47.645 habitantes, de acordo com o Censo IBGE/2010), hoje se destaca pelas maiores taxas de crescimento populacional quando comparadas as dos demais municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista, em todo o período entre 1991 a 2010. A Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA), entre 1991 e 2000, foi de 11,34% a.a. Mesmo com a redução desta taxa para 4,42% a.a., no período de 2000 a 2010, a mesma continuou a representar a mais alta da região.

Esta população residente é caracterizada por ser bastante jovem, embora se perceba uma ligeira tendência de envelhecimento na última década. Em 2010, mais de 50% da população possuía menos de 30 anos de idade. Bertioga segue o padrão dos municípios litorâneos paulistas, no qual o percentual da população parda e negra sobre a população total é superior ao verificado para o Estado de São Paulo. Destaca-se, entretanto, pela maior presença de população indígena, fundamentalmente concentrada na reserva indígena Ribeirão Silveira⁴, situada no extremo leste do município.

⁴ A população indígena da aldeia é de cerca de 405 indígenas da etnia Guarani Mbyá e Nhandeva, subdivididas em cinco núcleos familiares (PMSS, 2011). O modo de vida da aldeia é baseado nos costumes dos povos Guarani, incluindo a agricultura de subsistência de mandioca e milho, a extração do palmito, a caça e a pesca incipiente nos pequenos riachos da reserva. Outra atividade desenvolvida é a venda de artesanato Guarani para turistas (WWF/IEB, 2008).

Pela crescente importância da atividade de veraneio, o município é marcado ainda por uma grande população flutuante, que chega a representar quase o dobro da população residente, tendo sido calculada, no ano de 2010, em 80.992 veranistas⁵.

Hoje, o veraneio a partir das segundas residências é uma característica marcante de Bertioga, que apresenta 62,18% de domicílios de uso ocasional, segundo dados do IBGE, 2010. Essa característica, como já mencionamos, foi desenvolvida ao longo dos anos, principalmente com a construção dos condomínios fechados de alto padrão e, mais recentemente, com os empreendimentos imobiliários verticais em alguns pontos da cidade.

Entre 2000 e 2010, o crescimento dos domicílios de uso ocasional em Bertioga ocorreu num ritmo muito maior do que o crescimento dos domicílios ocupados, contrariando a tendência da maior parte dos municípios do litoral paulista que tiveram um crescimento mais intenso dos domicílios ocupados, indicando fixação crescente de moradores.

A força da atividade do veraneio também influencia o ritmo da produção de habitações para a população residente. Entre a década de 2000 e 2010, conforme apontou a Fundação Seade, o estoque de residências particulares permanentes quase que duplicou, com destaque para a expansão dos assentamentos precários.

⁵ CONCREMAT, 2010.

De maneira geral, a urbanização do município se deu de modo disperso e fragmentado. Esse processo foi orientado pelos eixos longitudinais paralelos à orla marítima, conformados pela rodovia SP-55 e pela Avenida Anchieta, e resultou na consolidação de núcleos desconectados, estruturados por eixos transversais secundários no sentido da orla marítima em direção à Serra do Mar. Esse modelo de ocupação urbana espraiada, verificado em outros municípios do litoral paulista, tem forte relação com as dinâmicas imobiliárias e com as limitações ambientais à urbanização, já que a cidade possui grande parte de seu território inserida em unidades de conservação.

O município de Bertioga está inserido em uma região de domínio da Mata Atlântica, tendo 91% de sua área recoberta por vegetação natural. Tal fato posiciona Bertioga entre os municípios que possuem a maior cobertura vegetal proporcional de Mata Atlântica em todo o Estado de São Paulo (SMA/IF, 2006).

Pela observação da evolução de sua mancha urbana (ver figura 01) constatamos que Bertioga consolida-se inicialmente nas porções sudoeste do município, mais próximo de Santos, e avança no sentido nordeste, em direção à divisa com São Sebastião. Desde o início da década de 1980, a área urbana de Bertioga, ainda pequena, já apresentava certa descontinuidade entre o Centro, próxima ao canal de Bertioga, e a área onde se encontram as instalações do SESC regional.

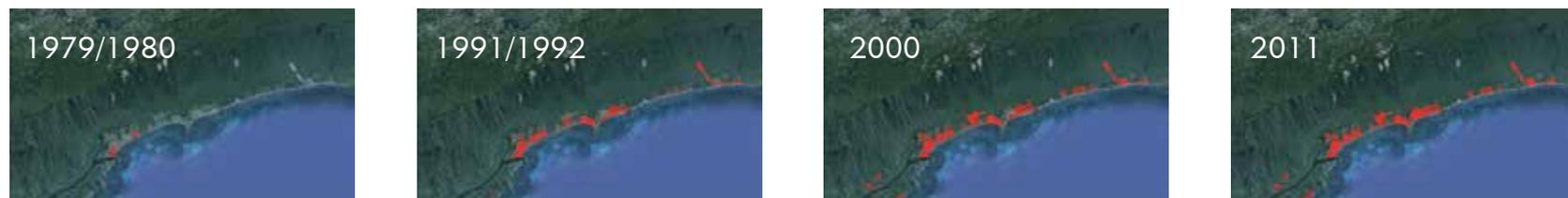


FIGURA 1
Evolução da Mancha Urbana

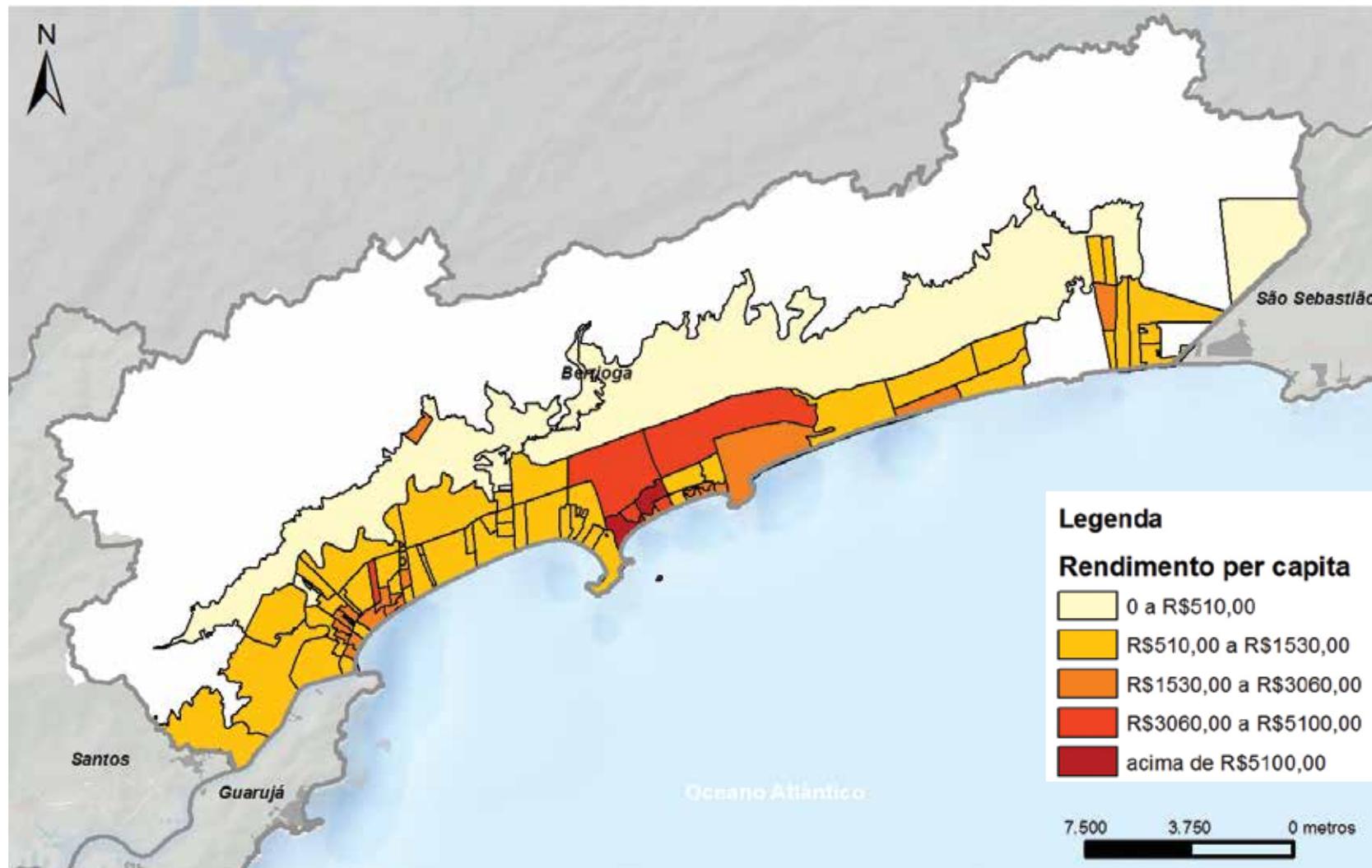
Fonte: Imagens Landsat (1979/1980; 1991/1992; 2000) e Google Earth (2011)

A década de 1980 marca o mais forte processo de expansão da mancha urbana, com a urbanização de áreas nos arredores do Centro, e a consolidação de núcleos dispersos. Nesse período, formou-se o bairro Maitinga e se urbanizou uma grande área no Rio do Meio. A maior parte da expansão urbana, entretanto, foi devida à consolidação das áreas urbanas ocupadas pelos domicílios de segunda residência, dispersas nos núcleos do Indaiá, da Riviera de São Lourenço, de Boracéia e na ocupação inicial de Guaratuba. O maior condomínio, a Riviera de São Lourenço, foi responsável pelo início da verticalização do município, a partir da urbanização da faixa junto à orla marítima com prédios de apartamentos de segundas residências.

Na década de 1990, a maior parte do crescimento da mancha urbana de Bertioga ocorreu junto às áreas ocupadas na década anterior. Entretanto, evidenciou-se também a formação de assentamentos precários em áreas mais distantes das praias, a urbanização da Vista Linda, a expansão urbana de Guaratuba e o crescimento de Boracéia.

Na década de 2000, o acontecimento mais relevante no crescimento da mancha urbana de Bertioga foi a expansão da Riviera de São Lourenço, com a urbanização de uma grande área do empreendimento destinada a moradias horizontais de alto padrão. Nesse período, ocorreu também, em menor dimensão, a ocupação de áreas em Boracéia, junto aos locais já urbanizados em períodos anteriores.

Esse padrão de expansão urbana ajuda a explicar as desigualdades socioespaciais hoje existentes em Bertioga, que são ilustradas no mapa a seguir. Em Bertioga, nas áreas mais distantes da praia, entre a Rodovia Dr. Manuel Hypólito Rego e a Serra do Mar, estão localizados os setores censitários com menores rendimento per capita, correspondes a domicílios ocupados pela população residente fixa. Os setores censitários mais próximos à orla marítima são responsáveis pelos maiores rendimentos per capita e correspondem a uma grande concentração de domicílios de uso ocasional – segundas residências.



MAPA 2
Rendimentos Nominais Médios dos Responsáveis pelos Domicílios, segundo Setores Censitários (R\$)/2010
Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010

Como em outros municípios da Baixada Santista, o crescimento urbano de Bertioga estruturou um padrão desigual e contraditório de urbanização, como procuraremos mostrar de maneira mais detalhada ao longo deste Resumo. De maneira geral, as áreas urbanas junto à orla marítima, onde está a maior parte das moradias de alta renda, utilizadas principalmente no verão, contam com melhor oferta de infraestrutura de saneamento básico em comparação com aquelas que estão localizadas entre a Rodovia SP-55 e a Serra do Mar, onde está boa parte das moradias de residentes fixos de Bertioga.

Esse padrão de urbanização ainda amplia a pressão de ocupação das áreas ambientais protegidas. Os altos preços alcançados pelos imóveis e terrenos nessas áreas mais valorizadas acabam por “empurrar” as populações de menor renda para áreas com maior vulnerabilidade ambiental.

ANÁLISE DA REALIDADE DO MUNICÍPIO E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Acreditamos que o desenvolvimento sustentável do território de Bertioga deve considerar a importância não somente da dimensão econômica (relacionada com a criação, acumulação e distribuição da riqueza), mas também das dimensões social e cultural (que implicam qualidade de vida, equidade e integração social), territorial e ambiental (que se refere aos recursos naturais e à sustentabilidade dos modelos de ocupação) e política (que envolve aspectos relacionados à governança territorial).

Dentro dessa perspectiva, apresentamos os principais resultados das análises e identificamos os desafios ao desenvolvimento sustentável do município considerando três grandes eixos de pesquisa inter-relacionados: a realidade econômica, a organização socioterritorial e a gestão pública.

EIXO 01 – REALIDADE ECONÔMICA DO MUNICÍPIO

Bertioga presenciou durante a última década um substancial aumento de seu Produto Interno Bruto (PIB), que passou de cerca de 215 milhões, em 2000, para 670 milhões, em 2009 (IBGE). O PIB/per capita⁶, que é de R\$ 15.056,11, mantém-se, entretanto, inferior à média estadual (R\$ 26.202,00) e à média nacional (R\$ 15.900,00). Quando se examina a participação dos setores no Valor Adicionado do município, verifica-se um grande destaque dos setores de serviço e comércio, além da administração pública, que engloba os serviços sociais.

Valor Adicionado		1999		2009	
Agropecuária		1	0%	4	1%
Indústria		27	15%	75	12%
Serviços		148	84%	533	87%
Sub totais	Administração Pública	(34)	(19,3%)	(136)	(22,2%)
	Comercio e outros serviços	(114)	(64,8%)	(397)	(64,8%)

TABELA 1
Valor Adicionado à economia do Município – Valores em milhões e Participação dos setores (1999-2009)

Fonte: Fundação Seade

O setor terciário contribuiu em 2009 com 87% no Valor Adicionado da economia do município. Esta expressiva participação relaciona-se em parte com a importância da administração pública que, além de contribuir com 22% do Valor Adicionado, se destaca por ter uma participação crescente na última década. Já a indústria tem apresentado contribuição declinante, contribuindo com 12% do Valor Adicionado em 2009, o que indica baixo grau de industrialização no município. Por outro lado, a alta representatividade do setor de serviços refere-se ao fato de que este setor contempla as atividades de turismo e comércio, atividades economicamente importantes na economia local.

A análise dos empreendimentos registrados no município, nas diferentes atividades econômicas, reforça a importância do setor terciário. Dos 1.233 estabelecimentos⁷, as atividades de comércio e serviço concentram mais de 90%, como mostra o gráfico que apresenta a distribuição desses estabelecimentos pelos diferentes setores.

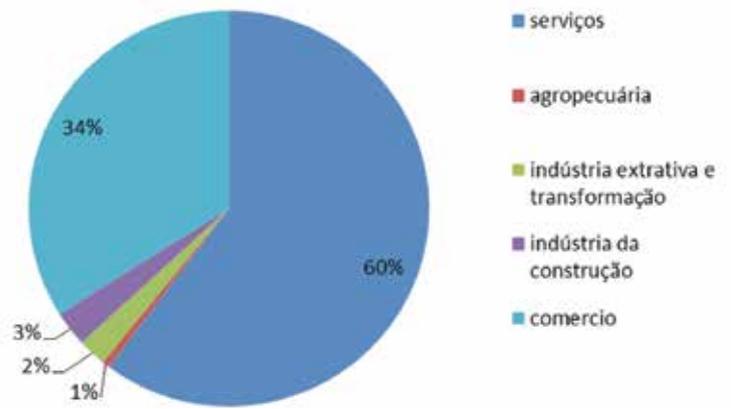


GRÁFICO 1
Distribuição (%) dos estabelecimentos por setores da atividade econômica de Bertioga.

Fonte: Perfil dos Municípios (IBGE). RAIS (MTE). Elaboração: Instituto Pólis⁸.

Da sistematização de dados referentes à distribuição de empresas por faixa de pessoal ocupado⁹, constata-se que, em Bertioga, há um grande predomínio de empresas de pequeno porte. No município, 96% dos estabelecimentos têm até 20 empregados, sendo que quase 70% contam com até quatro empregados (IBGE/SIDRA/CCE, 2010).

Os maiores empregadores são os setores de serviço e de comércio e a administração pública. Dos 11.020 empregos formais do município, 50,9% estão no setor de serviços; 26,3%, no comércio; 15,9%, na administração pública; 5%, na Indústria da Construção Civil e, nos demais setores, tais como agropecuária, indústria de transformação e extrativismo mineral, a participação não chega a 1% dos empregos em Bertioga.

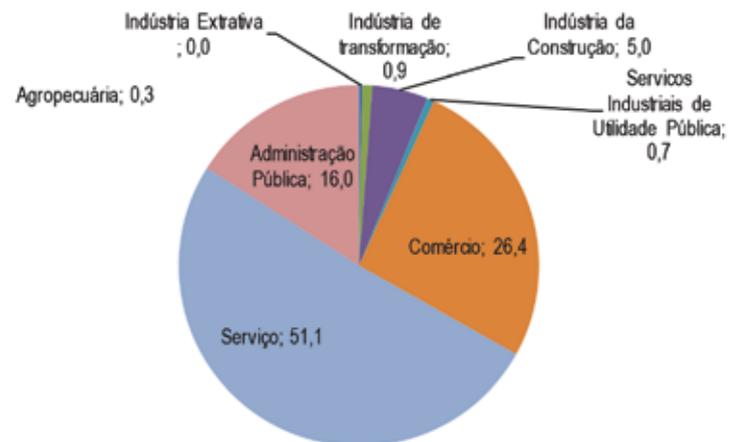


GRÁFICO 2
Distribuição (%) dos empregos formais por setores da atividade econômica – Bertioga, SP, 2012

Fonte: MTE, RAIS (2012)

⁶ O PIB per capita refere-se ao PIB (soma de todas as riquezas produzidas no país) dividido pelo número de habitantes do país, sendo, portanto, apenas uma média indicativa, já que a distribuição desse ganho ou perda se dá de forma desigual e tal efeito não pode ser registrado neste indicador.

⁷ De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para o ano de 2010.

⁸ Os conceitos das atividades econômicas foram renomeados, contemplando quando possível a sua relação setorial, especialmente com a indústria, de forma a tornar de mais simples entendimento para o leitor, sem perder sua capacidade explicativa.

⁹ No Relatório de Bertioga podem ser encontradas tabelas da “Distribuição das empresas por atividades econômicas” para as áreas de serviço, administração pública e indústria da construção civil, organizadas a partir de dados do IBGE/SIDRA/CCE 2010.

O mercado formal de trabalho de Bertioga é também caracterizado pelos baixos salários. Os serviços e o comércio, setores de significativa importância para a geração de empregos formais neste município, registram remunerações médias de R\$ 1.455 e R\$ 967, respectivamente. Os maiores salários, que estão no setor de serviços industriais de utilidade pública (SIUP)¹⁰ e, em 2010, tinham valores médios de R\$ 2,6 mil, representam menos de 1% do emprego total do município. Com exceção do setor de SIUP, nos demais setores, os rendimentos médios auferidos em Bertioga são inferiores aos registrados no Estado de São Paulo e no Brasil. Embora os baixos salários constituam uma característica estrutural da formação do mercado de trabalho no Brasil, percebe-se que, em Bertioga, esta característica se intensifica.

Com relação ao mercado de trabalho, Bertioga destaca-se ainda por apresentar a menor taxa de desocupação (7,4%) e a maior taxa de informalidade (47%)¹¹, quando comparado às taxas da RMBS, do Estado de São Paulo e do Brasil. Em Bertioga, a População Economicamente Ativa (PEA)¹² é de 25.368 pessoas, representando cerca de 53% da população do município.

Local	PEA	Taxa Desocupação* (em %)	Taxa Informalidade** (em %)
Bertioga	25.368	7,4	47
RMBS	827.560	9,8	37
Estado de SP	21.639.776	8,1	33
Brasil	93.504.659	7,6	41

TABELA 2

Indicadores do mercado de trabalho, 2010

* População Desocupada/PEA

** Proxy considerando os empregados sem carteira e os por conta própria/total de ocupados.

Fonte: IBGE, SIDRA-Censo 2010.

A análise mais detalhada dos grandes setores de atividades permite identificar setores estratégicos da economia do município, como o Turismo e a Indústria da Construção – atividades sempre identificadas como vocação¹³ da economia local.

¹⁰ Que engloba os serviços relacionados à distribuição de água, serviços de tratamento de esgotos, entre outros, de acordo com a classificação do MTE, RAIS.

¹¹ Neste trabalho, com o intuito de analisar o peso das ocupações em situação de informalidade (sem carteira de trabalho assinada), optou-se por somar os empregados sem carteira e os por conta própria e dividi-los pelo total de empregados.

¹² Compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada, assim definidas: população ocupada - aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias). População Desocupada - aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais etc.). Fonte: www.ibge.gov.br.

¹³ Visão expressa por diversos segmentos sociais de Bertioga que participaram da Leitura Comunitária desenvolvida pela Equipe Polis no âmbito do projeto Litoral Sustentável - Desenvolvimento com Inclusão Social.

A observação da especialização produtiva regional do município, a partir de análises do Quociente Locacional (QL)¹⁴, nos anos de 2000 e 2010, nos revelam tendências e dinâmicas específicas da economia local, como se observa na tabela a seguir que recupera as atividades com maior destaque para o município¹⁵. O Quociente Locacional indica a representatividade da atividade econômica com relação à capacidade de ocupação formal de trabalhadores no conjunto do município comparado à do estado. Em Bertioga são as atividades de alojamento e comunicação, administração técnica e profissional, administração pública, comércio varejista e construção civil que se destacam em termos de especialização produtiva regional, reiterando a importância do setor de serviço na economia local.

Setores da atividade econômica com maiores QL's	Quociente Locacional (QL)	
	2000	2010
Indústria da Construção Civil	0,2	1,02
Comércio Varejista	1,73	1,57
Administração Técnica Profissional	1,71	1,6
Alojamento e Comunicação	3,3	2,29
Administração Pública	1,07	1,26

TABELA 3

Quociente Locacional dos principais setores de atividade econômica

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS-MTE.

Embora esses dados não permitam análises aprofundadas de atividades específicas pelo grande nível de agregação das mesmas, fica evidente um crescimento muito expressivo da especialização da indústria da construção. A ampliação da importância da construção civil, que deve ser entendida como parte de uma conjuntura de expansão do setor nacionalmente e no litoral paulista, tem fortes impactos no incremento da urbanização e na economia, que são em parte limitados pelas características específicas do setor.

A responsabilidade por apenas 5% dos empregos formais, oculta a grande informalidade do setor, que pode ser evidenciada pela análise da População Ocupada (Censo IBGE, 2010) que inclui trabalhadores formais e informais. Segundo este dado, 16,7% das pessoas ocupadas do município desenvolvem atividades na construção civil¹⁶. A articulação deste dado com os empregos formais revela a enorme informalidade característica do setor.

¹⁴ O QL é um importante indicador que revela a especificidade de um setor dentro de uma região (município), o seu peso em relação à estrutura empresarial da região (município) e a importância do setor para a economia do Estado. O cálculo do Quociente Locacional (QL) foi produzido a partir de dados do RAIS (MTE). A tabela completa do QL está no relatório completo. As atividades que atingem um índice maior do que 1 são consideradas como importantes em termos de especialização produtiva regional.

¹⁵ No Relatório de Bertioga é apresentada a tabela com o conjunto de atividades do município e o seu nível de especialização produtiva.

¹⁶ 3.920 pessoas, conforme o Censo IBGE 2010.

A importância da construção civil na geração de empregos é também indicada pela existência no município de um núcleo de formação do SENAI, direcionado à qualificação da mão de obra para o setor¹⁷.

Deve-se ressaltar que a maioria das empresas responsável pelo desenvolvimento dos grandes empreendimentos é proveniente de São Paulo¹⁸, que tende a contratar em Bertioga apenas a mão de obra mais barata e serviços terceirizados. O mercado local da construção civil era formado por 292 empresas em 2010. Esse conjunto era 41,7% maior do que o de 2006. Embora predominem empresas de construção de pequeno porte¹⁹, oito empresas ultrapassaram a escala de 100 pessoas ocupadas e duas, a de 250.

A atividade imobiliária, diretamente relacionada à importância da construção civil, também tem destaque no município. As mesmas ocupavam quase 6% da população, mais de 1.630 pessoas. Entretanto, enquanto a atividade de construção aumentou a sua participação no conjunto da população ocupada, entre a década de 2000-2010, os trabalhadores da atividade imobiliária reduziram seu número. A importância das atividades de construção civil e imobiliária é explicada pela importância do veraneio no município.

A atividade de veraneio tem ainda uma grande relação com os empregos domésticos, demandados pelos proprietários das casas e apartamentos dos condomínios. Em Bertioga, os serviços domésticos representam 18,6% das pessoas ocupadas. No litoral paulista, esse percentual é de apenas 1,7%.

As atividades de serviços domésticos são caracterizadas por serem, em muitos casos, sazonais, sem vínculo trabalhista ou contribuição social, baixa remuneração e qualificação profissional. A relevância da administração pública, que aparece como um dos setores de destaque na especialização produtiva do município, reflete a sua importância como grande empregador do município. Também se destacam como grandes empregadores locais o SESC, SENAC e SENAI, que são classificados como serviços sociais.

Apesar do destaque do setor “alojamento e comunicação”, no que se refere à especialização produtiva,

¹⁷ O Centro de Treinamento SENAI Bertioga foi concebido para ser uma unidade de ensino profissionalizante multidisciplinar. Pioneira na região, na área da construção civil, a escola propicia atendimento em toda Baixada Santista, podendo, também, atender clientes de outras cidades e estados, como já fez para alunos de Santos, São Vicente, Cubatão, Suzano, Mogi, São Paulo e Minas Gerais. Fonte: http://www.sp.senai.br/bertioga/Webforms/Interna.aspx?secao_id=4.

¹⁸ Em pesquisa exploratória, evidenciamos que as incorporadoras responsáveis pelos dois dos dois maiores condomínios do município – Riviera de São Lourenço e Costa do Sol – têm suas sedes em São Paulo. São respectivamente as incorporadoras Praias Paulistas S/A e.

¹⁹ Das 80 empresas envolvidas com atividades de construção civil, 57 tinham até 4 funcionários, e apenas duas empresas tinham mais de 50 funcionários (IBGE/SIDRA-CEE, 2010).

este sofreu uma sensível perda quando comparado a sua importância no ano 2000.

Quando se analisa a distribuição da população ocupada no setor de serviços e comércios, as atividades de “alojamento e alimentação”²⁰ são responsáveis por 8,7% das pessoas ocupadas, segundos dados do Censo 2010 (IBGE), sendo superior ao percentual de 4,7% constatado no litoral paulista. Nas atividades de alojamento e alimentação, que representam, respectivamente, os hotéis, campings, pousadas etc. e os restaurantes, o incremento ou surgimento de empresas, segundo a faixa de ocupação, foi de maneira geral pequeno, melhor para as unidades de médio porte, entre 20 e 50 trabalhadores e de grande escala, com mais de 50 pessoas ocupadas. Esse setor, de maneira geral, reproduz a característica dominante de predominância de empresas com pequeno número de empregados. Deve-se destacar, entretanto, o Centro de Férias SESC que, embora, seja computado em outras atividades de serviços, presta serviços de hospedagem e alimentação. Esta estrutura tem capacidade para receber em torno de mil hóspedes em casas e conjuntos de apartamentos. As instalações de hospedagem, lazer e serviços ocupam uma área superior a 400 mil m², dos quais, 38 mil m² são de área construída²¹.

Por fim, deve-se destacar a atividade da pesca, que tem grande importância social, cultural e econômica, embora não seja captada pelos dados oficiais pelo grande nível de informalidade, fundada na produção de caráter familiar, na qual predominam embarcações de pequeno porte²². Em 2010, a produção marinha e estuarina em Bertioga foi de 238 toneladas, próxima a 1% da produção estadual.

Por sua posição geográfica, situada entre importantes polos concentradores de atividades da região, Bertioga será impactada pelo intenso dinamismo econômico evidenciado na região, resultante da ampliação e modernização de rodovias e áreas portuárias, além do início da exploração do pré-sal. Até o presente momento, o que se evidencia é a baixa integração de Bertioga na cadeia de produção de petróleo e gás²³.

²⁰ De acordo com os dados sobre a população ocupada do município do Censo 2010 – IBGE. A mudança na classificação e agrupamento de atividades decorre da falta de padronização das diversas fontes pesquisadas. Enquanto o IBGE agrupa as atividades no segmento “alojamento e alimentação”, a RAIS-MTE classifica no grupo “alojamento e comunicação”.

²¹ De acordo com informações do próprio site da instituição - <http://sescsp.org.br/sesc/bertioga/>

²² De acordo com dados disponibilizados pelo Instituto de Pesca de São Paulo, os dois aparelhos são mais comuns na pesca local: embarcação de arrasto duplo de pequeno porte (55 unidades) e rede de emalhe (11 unidades), a partir da costa.

²³ Em Bertioga, apenas duas empresas (uma micro e outra pequena nas áreas de serviços de comunicação e serviços de segurança do trabalho) aderiram à Rede Petros – parceria entre o Sebrae e a Petrobrás, cujo objetivo é promover a inserção competitiva e sustentável dos micro e pequenos negócios, fornecedores efetivos e potenciais, na cadeia de produção de petróleo.

Deve-se ressaltar que a magnitude e a abrangência da cadeia de petróleo e gás natural fazem com que o setor apresente necessidades específicas em termos de mão-de-obra. Embora existam esforços da Petrobras²⁴ no sentido de qualificação da mão de obra para o setor, nenhuma ação específica de qualificação técnica-profissional foi desenvolvida no município.

A tentativa de implementação de uma indústria para fabricação de plataformas para a Petrobras²⁵ no município tornou evidente a existência de entraves à atividade industrial no município. Estes entraves são representados pela resistência de determinados setores da comunidade, por restrições da legislação urbanística e ambiental e por conflitos de interesse entre militantes ambientalistas e alguns representantes da indústria da construção civil e determinados setores da Prefeitura e alguns segmentos da população de baixa renda que apoiavam a implementação da plataforma.

A diversificação das atividades econômicas, a ampliação da formalização e superação da condição “sazonal” dos empregos, esboça-se na atualidade como importantes desafios para o desenvolvimento econômico.

A potencialidade do setor de turismo, em suas diversas modalidades – incluindo a pesca, se constitui uma ideia a ser considerada, levando em conta o perfil socioeconômico e cultural do município bem como as restrições pela riqueza ambiental. A seguir, exploramos alguns traços da cultura local e da cultura alimentar, que podem se colocar como aspectos a serem explorados no sentido de novos caminhos ao desenvolvimento sustentável de Bertioga.

Características da Cultura Local

Muitas são as demandas para que a cultura tenha um papel mais estratégico para o desenvolvimento municipal, tendo em vista a grande particularidade da cultura local manifestada pela presença dos povos tradicionais e concentração de importantes patrimônios materiais.

²⁴ Para suprir as necessidades da indústria petrolífera nacional foi criado, em 2006, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQP) do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – Prominp, cujo objetivo é o treinamento da mão-de-obra (com o oferecimento de bolsas de estudo para os participantes), demandada pelos empreendimentos do setor de petróleo, principalmente as empresas fornecedoras de bens e serviços nos 17 estados do país, onde foram previstos investimentos por parte da Petrobras. A estruturação de cursos do PNQP é baseada na previsão de demanda, calculada com base no portfólio e projetos da Petrobras. O foco do PNQP é a qualificação profissional por meio de cursos de curta duração (semestrais), destinados ao ensino básico, médio e superior, além de cursos de formação gerencial.

²⁵ Várias organizações entrevistadas pela equipe Polis relataram que participaram da mobilização contra a venda do Paço Municipal de Bertioga para uma subsidiária da Petrobras, para a instalação de indústria de fabricação de plataformas, em 2011. Neste período, foi gerado um grande debate na cidade, que ajudou a impedir a sua concretização.

O município de Bertioga concentra em seu território uma comunidade indígena tradicional – organizada na Reserva indígena de Ribeirão Silveira²⁶ –, além de importantes traços das comunidades caiçaras tradicionais. Embora a comunidade indígena seja pequena, sua presença na cultura local é expressiva e chega a influenciar o imaginário urbano.

Já a cultura caiçara se manifesta nas festas, comidas, artesanato, linguagem e na religiosidade. Embora sua presença seja mais forte em algumas comunidades, sua influência permeia todo o município. A recuperação e a preservação destas particularidades de Bertioga constituem um importante desafio ao seu desenvolvimento.

O patrimônio imaterial de Bertioga se mistura com seu patrimônio material, representado por edificações históricas e, principalmente, por sua riqueza ambiental. Embora pouco explorados, consolidam-se cada vez mais como importantes atrativos turísticos e polos culturais da cidade.

O Forte de São Tiago é o único imóvel tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), sendo também tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT). Em meados de 2001, o Forte foi totalmente reformulado e, atualmente, conta com salas temáticas, exposições de armas e armaduras, exposições itinerantes e visitas monitoradas. No ano de 2004, foi inaugurado, em seu entorno, o Parque dos Tupiniquins. No município de Bertioga também estão incluídas áreas tombadas da Serra do Mar e Paranapiacaba²⁷, onde situa-se a Vila da Itatinga e a Usina Elétrica Henry Borden.

Apesar desses importantes potenciais da cultura local, verificam-se problemas de acesso à cultura para a maior parte da população. A dificuldade de fruição da produção cultural também pode ser agravada pela carência de recursos para a divulgação das atividades culturais existentes e para a realização de trabalhos educativos. Estes problemas são reforçados pela distribuição desigual da renda, pequena oferta de espaços e de atividades, dificuldades de mobilidade entre bairros mais distantes e o Centro e pela ausência de uma política de descentralização da cultura. A cidade tem o SESC como maior espaço cultural, mas inexistem cinema, teatro e salas de espetáculo.

²⁶ A terra indígena foi demarcada pelo decreto 94568, de 8 de julho de 1987. Há uma ação anulatória desse decreto (Processo 9403257436-4 do Tribunal Federal da 3ª Região), movida pelos proprietários. A FUNAI decidiu ampliar a reserva de 944 hectares, para 8500 hectares, através do processo Funai 08620.1219/2003, que culminou na edição declaratória MJ1.236/2008, do Ministro da Justiça. A portaria de 30.07.2008 determina em seu artigo 2 que “a FUNAI promoverá a demarcação administrativa da terra indígena ora declarada para posterior promulgação do Presidente das República, nos termos do artigo 19 da Lei nº 6001/73 e do artigo 5º do decreto nº 1775 /96. Em novembro de 2010, a ministra Ellen Gracie concedeu mandado de segurança (29.293) para impedir a ampliação da reserva indígena. A Suprema Corte baseou-se no julgamento do caso Raposa do Sol.

²⁷ Tombadas pela Resolução da Secretaria Estadual de Cultura nº 40, de 06 de junho de 1985, e sob a tutela e administração do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT).

EIXO 02 – ORGANIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL

A seguir apresentamos as dinâmicas de ocupação do território, considerando a sua interação com o meio ambiente, com a expansão da produção imobiliária e com a habitação e regularização fundiária. Diretamente articuladas às dinâmicas de ocupação do território, as condições de mobilidade e saneamento serão também determinantes na compreensão da organização socioterritorial. As ofertas dos serviços de saúde, a segurança alimentar e nutricional, além das condições de segurança pública, são também aspectos relacionados, ainda que indiretamente, a essas dinâmicas.

Meio Ambiente e Território

A riqueza da biodiversidade do território de Bertioga acabou por justificar a criação de dois grandes parques estaduais: o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM)²⁸ e o Parque Estadual Restinga de Bertioga (PERB), que abrangem, atualmente, 72% do município.

O Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) é o maior parque do Estado de São Paulo e, também, a maior unidade de conservação de proteção integral de toda a Mata Atlântica²⁹. Em Bertioga, está localizado o Núcleo Itutinga-Pilões do PESM³⁰, que corresponde a 49,92% de sua área total, concentrando-se na região escarpada do município. Tal dimensão e localização fazem com que o PESM cumpra um papel capital na proteção dos mananciais locais, uma vez que o mesmo abarca as cinco principais sub-bacias hidrográficas desta municipalidade³¹. Dentro do Plano de Manejo do Parque, o Núcleo Itutinga-Pilões é considerado como área para a conservação da biodiversidade, por reunir um ambiente único de floresta com grande riqueza de anfíbios e aves.

O Parque Estadual Restinga de Bertioga³² (PERB) abriga 98% dos remanescentes de Mata de Restinga

da Baixada Santista, sendo uma das poucas áreas do Estado de São Paulo onde ainda pode-se encontrar este ecossistema preservado. Compondo um corredor biológico integrador dos ambientes marinho-costeiros, restinga e Serra do Mar, esta unidade de conservação abrange 9.312,32 hectares, que correspondem a 18,96% da área total do município de Bertioga, divididos nos setores leste e oeste. Sua criação constituiu um ato de fundamental importância para garantir a perpetuidade de processos ecológicos e fluxos gênicos de uma área com alta conservação de fisionomias vegetais e que se encontra altamente ameaçada devido ao intenso processo de urbanização voltado para o veraneio (SAKAMOTO, 2008).

Somam-se a essas iniciativas, a criação da Área de Proteção Ambiental Estadual Marinha Litoral Centro (APAMLC)³³ e a criação de quatro Reservas Particulares do Patrimônio Natural, por iniciativa de proprietários particulares³⁴.

A APAMLC é a maior unidade de conservação marinha do País. Com 449.259,70 hectares, abrange os litorais dos municípios de Bertioga, Guarujá, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

Todas as áreas especialmente preservadas do município de Bertioga possuem conselhos gestores para a tomada de decisões e planejamento da gestão.

O conjunto de áreas especialmente protegidas do município é apresentado no mapa a seguir. Na sequência, sistematizamos os principais desafios à preservação e à conservação desses espaços, bem como identificamos projetos e ações sustentáveis em curso.

²⁸ O PESM foi criado pelo Decreto nº 10251 de 31 de agosto de 1977.

Atualmente, é administrado pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal).

²⁹ A área total do PESM abrange 315.390 hectares e engloba 23 municípios do estado. Esta unidade de conservação é demasiadamente importante porque se configura como um corredor ecológico que possibilita conectar os mais importantes remanescentes de Mata Atlântica do Brasil.

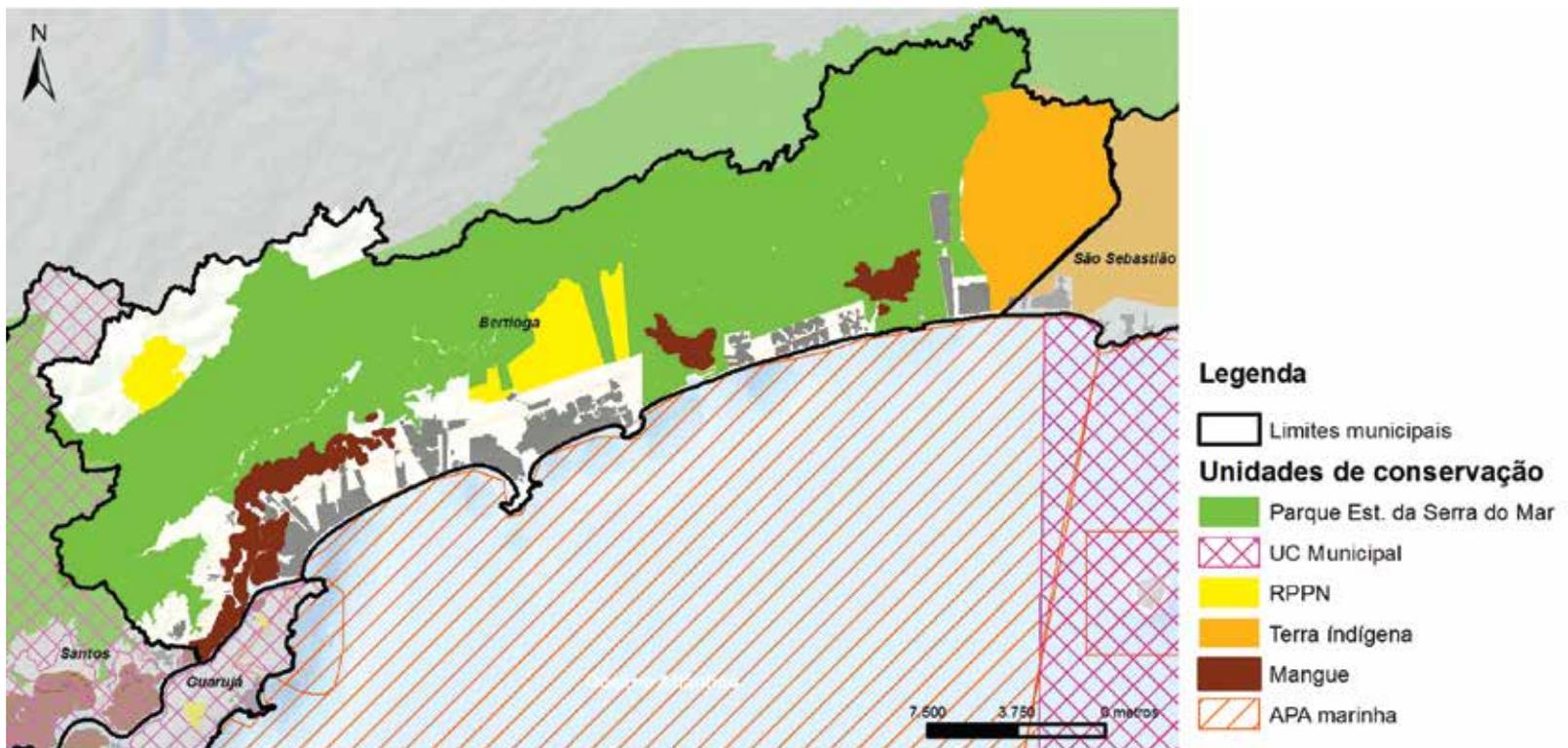
³⁰ Em face de sua grande extensão, o PESM é gerenciado por meio de uma divisão regional em núcleos administrativos no sentido de facilitar o seu processo de gestão. São três sedes no planalto (Cunha, Santa Virgínia e Curucutu) e cinco na região litorânea (Picinguaba, Caraguatatuba, São Sebastião, Itutinga Pilões e Pedro de Toledo), sendo que para cada núcleo há um conselho gestor consultivo.

³¹ Guaratuba, Ribeirão Sertãozinho, Itaquaré ou dos Alhos, Itatinga e Itapanhaú.

³² O PERB foi criado pelo Decreto nº 56.500, de 9 de dezembro de 2010, e é administrado pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal).

³³ A APAMLC foi criada pelo Decreto Estadual nº 53.526, de 8 de outubro de 2008, e é administrada pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal).

³⁴ RPPN Ecofuturo (2009); RPPN Hércules Florence I (2010); RPPN Hércules Florence II (2011) e RPPN Costa Blanca (2011).



MAPA 3
Unidades de Conservação Existentes

Fonte: IBAMA, 2011; SMA, 2011; FUNAI, 2011, Concremat, 2011.

DESAFIOS À PRESERVAÇÃO DOS ESPAÇOS PROTEGIDOS

As ocupações irregulares decorrentes de urbanizações formais e informais, a existência de vetores de seccionamento, a exploração predatória da biota, além da situação fundiária irregular são problemas que interferem em diferentes aspectos na preservação dos espaços protegidos.

OCUPAÇÕES IRREGULARES

Diferentemente de sua condição em outros municípios, o Núcleo Itutinga-Pilões (PESM) tem suas características originais bastante preservadas e não apresenta ocupações irregulares significativas. Contribuem para isso a existência de barreiras físicas naturais que dificultam o acesso da área urbanizada ao parque. No setor de planalto do Núcleo, existem áreas com ecossistemas parcialmente degradados, em parte área ocupada por reflorestamento de eucaliptos pela Companhia Suzano de Papel e Celulose, localizada no extremo noroeste do município de Bertioga³⁵.

As pressões da urbanização formal e informal são, entretanto, evidentes sobre a Zona de Amortecimento (ZA) do PESH³⁶ e sobre os dois setores do PERB.

³⁵ Esta área é classificada pelo Plano de Manejo como Zona de Recuperação (ZR). Esse Plano define como ação prioritária a articulação de planos de manejo florestal com os respectivos ocupantes destas áreas para que seja feita a retirada gradual desta espécie exótica (SMA/FF, 2006).

³⁶ A Zona de Amortecimento (ZA) do PESH foi delimitada a partir de um raio de 10km contados do limite da unidade de conservação e inclui o território protegido pelo Tombamento da Serra do Mar e os manguezais de Bertioga. Foram excluídas da ZA a área urbana consolidada e a área de expansão urbana prevista no Plano Diretor do Município (SMA/FF, 2006). O objetivo geral da ZA é "proteger e recuperar os mananciais, os remanescentes florestais e a integridade da paisagem na região de entorno do PESH, para garantir a manutenção e recuperação da biodiversidade e dos seus recursos hídricos" (SMA/FF, 2006, p. 296).

A pressão da urbanização formal, associada em parte à expansão descontínua da produção imobiliária, favoreceu o seccionamento dos diversos ecossistemas existentes, provocando a desestruturação ecológica local. O exemplo mais expressivo deste problema na ZA do PESH é o condomínio Morada da Praia.

Por outro lado, as ocupações urbanas informais localizadas dentro da ZA do PESH também são bastante problemáticas, uma vez que se caracterizam pela supressão ilegal de vegetação nativa e pela ausência de saneamento básico, com danosas consequências para a proteção dos mananciais, da vegetação e da paisagem. Essa dinâmica, resultante em grande parte da dificuldade de acesso à moradia pela população mais pobre³⁷, tende a se agravar com o forte incremento populacional previsto para o município, caso não sejam previstas áreas adequadas para a produção de habitação popular.

Um dos projetos que tratam da moradia em áreas de proteção ambiental que o município está incluído é o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar³⁸, do Governo do Estado, que prevê o desenvolvimento de planos de reassentamento e de

³⁷ Uma vez que a população pobre trabalhadora tende a se instalar em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas, incluindo beira de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou áreas onde a vigência de legislação de proteção ambiental e a ausência de controle do uso do solo definem a desvalorização e o desinteresse do mercado imobiliário (MARICATO, 2001).

³⁸ Através da assinatura de um Termo de Cooperação entre a Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo e a Prefeitura Municipal de Bertioga, em 16 de dezembro de 2010.

soluções habitacionais e urbanas. As dimensões e ações previstas por este plano devem ser melhor analisadas. Os processos de realocação da população de baixa renda devem seguir procedimentos que evitem violações do direito à moradia adequada, demandando a integração de políticas públicas e participação das famílias envolvidas.

O PERB, embora mantenha sua vegetação preservada, sofre pressões muito maiores da urbanização formal e informal em diferentes níveis nos seus setores leste e oeste, presenciando processos semelhantes aos identificados na Zona de Amortecimento do PESH.

Embora o setor oeste do parque não apresente ocupações urbanas irregulares significativas³⁹, a urbanização (formal e informal) nas áreas do entorno, que concentram grande parte da população residente do município, tem ocorrido de forma mais acelerada, dirigindo-se para os limites do PERB nos

³⁹ Devido à existência de barreiras naturais que dificultam o acesso aos seus limites (rios Itapanhaú e Jaguareguava, ao sul, e encostas do PESH, ao norte).

últimos anos. A criação do Parque Municipal Ilha Rio da Praia pelo poder público municipal e a criação das três RPPNs por particulares são ações que podem contribuir para o controle da urbanização da Zona de Amortecimento do PERB.

No que tange ao setor leste do PERB, os principais problemas enfrentados são a existência de moradias irregulares⁴⁰ e de um loteamento não implantado dentro do Parque, além das pressões advindas do setor imobiliário para a ocupação de seu entorno por condomínios horizontais. É importante observar que o entorno do setor leste do PERB concentra praticamente todos os condomínios de alto padrão do município e é, portanto, o setor preferencialmente eleito pelo mercado imobiliário para a implantação de novos empreendimentos e ampliação dos loteamentos já existentes.

⁴⁰ Atualmente, existem cerca de 200 moradias localizadas dentro do PERB previstas para serem deslocadas. Destaque para a Vila da Mata que responde sozinho por metade destas ocupações.



FIGURA 2 Setores oeste (à esquerda) e leste (à direita) do PERB com evolução da mancha urbana. Destaque para a ocupação do parque por casas e loteamentos no setor leste.

Fonte: Google Earth / Digital Globe, 2011

As Áreas de Proteção Permanente (APPs) do Município⁴¹, que abrangem 169,55 km² e correspondem a 34,6% de sua área total são também bastante afetadas pela ocupação urbana. O maior problema relacionado à ocupação de APPs, seja em virtude de suas dimensões, seja em virtude da fragilidade e raridade deste ecossistema, são as ocupações urbanas em faixa de 300 m de Preamar. Estas áreas representam 12,11% do total das APPs analisadas e apresentam 4,89 km² ocupados pela urbanização (85,90% do total geral das áreas urbanizadas em APP).

⁴¹ As áreas com declividade superior a 45° correspondem a 61,71% do total das APPs e são as que apresentam a menor taxa de ocupação urbana, 0,20% do total geral (0,011 km² urbanizados). Tal fato se explica por estas áreas estarem quase que integralmente incluídas dentro do Parque Estadual da Serra do Mar. Os manguezais, que correspondem a 5,93% do total das APPs, também apresentam uma baixa taxa de ocupação urbana (0,91% do total geral – 0,052 km²), estando grande parte protegido pelo Parque Estadual Restinga de Bertiooga. Já as APPs de margem de rio, que representam 20,24% do total das APP analisadas, possuem 0,74 km² ocupados pela urbanização (12,99% do total geral das áreas urbanizadas em APP). Estes valores correspondem às ocupações urbanas irregulares existentes no setor oeste da cidade (nas proximidades do rio Itapanhaú) e, também, às ocupações consolidadas localizadas no centro da cidade.

A existência de vetores de seccionamento⁴² da vegetação no interior do PESH e do PERB entra em conflito com os objetivos de preservação destes espaços. Conformados como corredores lineares com uso e finalidade de utilidade pública, esses vetores são em maior ou menor grau vias facilitadoras da urbanização irregular e de ações ilegais de exploradores de recursos naturais.

São vetores de seccionamento do PERB, a Rodovia SP-055, o Oleoduto São Sebastião/ Cubatão da Petrobras, linhas de transmissão de energia elétrica, trilhas de acesso a cachoeiras e a pontos de captações d'água e a Ferrovia da Usina Hidrelétrica de Itatinga. Para além de ações gerais de prevenção e controle dos impactos ambientais⁴³, torna-se fundamental pesquisar, mapear e dimensionar os impactos ligados à divisão das manchas de vegetação e ao desequilíbrio dos gradientes de salinidade no sentido de se propor intervenções.



FIGURA 3
Vetores de seccionamento – Da esquerda para direita: SP-55 (cruzando a vegetação de restinga na Foz do Rio Itagararé); SP-55 (cruzando o Manguezal do Rio Guaratuba); linha de transmissão de energia elétrica na região de Boracéia e Ferrovia da Usina Hidrelétrica de Itatinga
Fonte: João Manoel Gouveia, n.d.; André Bonacin, n.d.; Stubic, n.d.; Gtaverzezi, n.d.

Outra ameaça à preservação destes espaços protegidos é a exploração predatória de recursos da biota, a partir da ação de caçadores e palmiteiros em toda a região. Existem ranchos e instrumentos de caça e pesca espalhados em vários pontos do PESH, do PERB, em suas zonas de amortecimento e nas demais áreas protegidas⁴⁴.

O Plano de Manejo do PESH definiu como prioridade para combater esse tipo de problema a implementação de ações de fiscalização integrada com órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), a ampliação do nível de participação da comunidade por meio de denúncias contra agressões, o aprimoramento contínuo dos agentes de fiscalização, o monitoramento dos vetores de pressão e a fiscalização das fontes de consumo de recursos naturais (SMA/IF, 2006). Para implementar ações de fiscalização, o Governo do

⁴² No Relatório de Bertioga pode ser encontrada uma análise detalhada das ameaças relacionadas a cada um destes vetores.

⁴³ As mesmas já explicitadas pelo Plano de Manejo do PESH (SMA/IF, 2006).

⁴⁴ Segundo informação proveniente dos debates realizados na consulta pública para criação do Parque Estadual Restinga de Bertioga – PERB.

Estado de São Paulo criou o Plano de Policiamento Ambiental para Proteção das Unidades de Conservação (Proparque). Adicionalmente, a criação do PERB levou o Ministério Público Estadual a solicitar ao município de Bertioga e ao Governo do Estado de São Paulo a elaboração de um Plano de Ação Emergencial⁴⁵, voltado para a proteção de áreas com grande afluxo de turistas. Apesar destas ações, o aprimoramento da fiscalização dos espaços protegidos permanece como um desafio ao município.

A situação fundiária é um problema crítico tanto do PESM, como no PERB. Em Bertioga, cerca de 10% (aproximadamente 2.450 ha) do PESM está em áreas de domínio público regularizadas do ponto de vista fundiário. Os 90% restantes são áreas em processo de aquisição ou de apuração de eventuais remanescentes devolutos ou, ainda, áreas de empresas públicas⁴⁶. Por sua implantação recente, no PERB ainda não houve regularização, sendo toda a área propriedade privada.

Embora alguns estudos⁴⁷ indiquem que a grande concentração de terras por um pequeno grupo de proprietários, evidenciada em Bertioga, facilita os processos de regularização fundiária, o que tem se evidenciado é uma grande influência dos grandes proprietários na definição de indenizações milionárias por desapropriação.

PROJETOS E AÇÕES ESTRATÉGICAS DE PRESERVAÇÃO E ESTÍMULO A USOS SUSTENTÁVEIS

Atualmente, um conjunto de projetos e ações estratégicas vem sendo desenvolvido no sentido de estimular ocupações sustentáveis nas áreas de amortecimento do PESM e do PERB, com destaque para as atividades no Parque da Neblina, no Parque Municipal Ilha Rio da Prata e na Fazenda Acaraú⁴⁸.

Complementarmente, alguns usos sustentáveis desenvolvidos no interior das áreas protegidas se colocam como importantes alternativas ao desenvolvimento local. Apesar de algumas limitações decorrentes de falta de infraestrutura⁴⁹, as atividades de turismo têm sido bastante intensificadas nos PESM, PERB e APAMLC (ver figura 4). A visita aos atrativos naturais do PESM e do PERB em Bertioga é realizada, na maioria das vezes, pela oferta de pacotes de turismo de aventura feita por operadoras especializadas e guias independentes. As atividades de turismo marítimo são muito intensas em toda área da APAMLC, fazendo-se necessária uma regulamentação de forma a compatibilizá-las com os objetivos de manejo desta unidade de conservação.

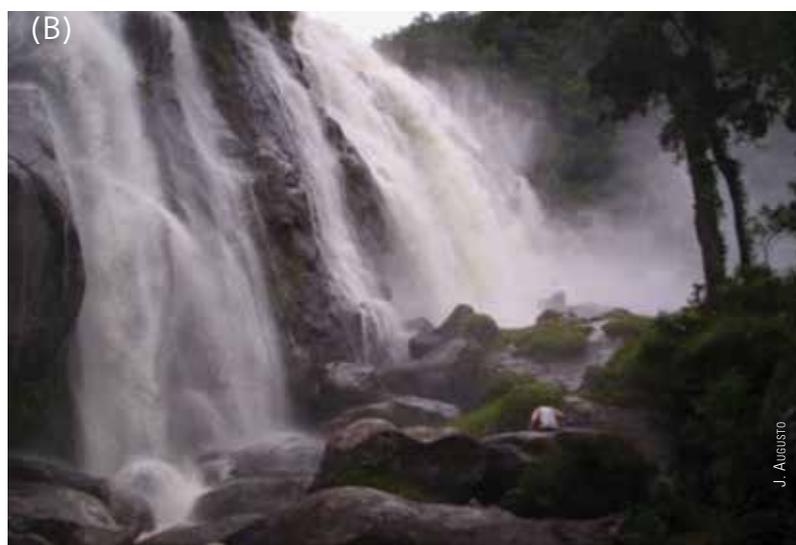


FIGURA 4 (A e B)
(A) Prática de Acuaride em Corredeiras ao Longo do Rio Itagaré; (B) Cachoeira do Elefante;

Fonte: Ricardo Cobra, 2009; J. Augusto, n.d.; Caio Petroni, n.d.; Cris Campanella, n.d.

⁴⁵ Este plano emergencial foi planejado, coordenado e implementado pela DOA (Diretoria de Operações Ambientais) do município de Bertioga e contou com a participação de órgãos estaduais (Fundação Florestal, Polícia Ambiental, Departamento de Estradas de Rodagem) e da ONG Parcel (operação conjunta). Basicamente, as ações do plano emergencial são desenvolvidas durante os finais de semana da temporada de verão e se encerraram após o feriado de Carnaval. Os trabalhos envolvem ações educativas, de fiscalização, coleta de lixo e orientação aos usuários (TV COSTA NORTE, 2012). As áreas de abrangência deste plano são as praias de Itagaré e Guaratuba situadas no PERB.

⁴⁶ Quantificação realizada a partir da carta de situação fundiária do Plano de Manejo do PESM.

⁴⁷ Cf. (SMA/IF, 2006).

⁴⁸ As atividades desenvolvidas nestes espaços estão detalhadas no Relatório Completo.

⁴⁹ A questão do uso público dos parques no município de Bertioga não destoa muito da realidade da maioria das unidades de conservação brasileiras. Não há uma infraestrutura local para atender o visitante, tampouco uma estrutura administrativa voltada para a visitação e para o controle do uso público. Consequentemente, a maior parte da visitação pública é realizada sem monitoramento e manejo adequado.



FIGURA 4 (C e D)
(C) Capela Nossa Senhora da Conceição (Vila de Itatinga); (D) Usina Hidrelétrica de Itatinga
Fonte: Ricardo Cobra, 2009; J. Augusto, n.d.; Caio Petroni, n.d.; Cris Campanella, n.d.

Um importante uso sustentável da área é a Terra Indígena (Reserva Ribeirão Silveira), que cumpre um importante papel não só na manutenção da cultura indígena local, mas também na proteção do bioma da Mata Atlântica ali existente. Para estes, entretanto, a criação do PERB representou um problema, por inviabilizar as atividades extrativas de nove famílias que vivem da coleta e venda de caranguejos, ostras e mariscos na região de Guaratuba. Tais atividades, se bem gerenciadas, podem estar em conformidade com os princípios do desenvolvimento sustentável.

Vale acrescentar ainda que, pela riqueza e diversidade ambiental da área, os parques podem ser potencializados como importantes espaços de pesquisa. O plano de manejo do PESH considera ser de importância estratégica incentivar a produção do conhecimento científico sobre os aspectos biofísicos e sociais do parque, de forma a utilizar as pesquisas desenvolvidas como suporte à melhoria da gestão e à tomada de decisões (SMA/IF, 2006).

Ocupação Urbana e Regulação Urbanística

Bertioga tem como principal desafio na organização territorial conciliar a preservação ambiental com um quadro de intensa expansão urbana, marcado pelo expressivo crescimento populacional, intensa produção imobiliária e crescente precarização habitacional. Se esse crescimento urbano não for ordenado e ocorrer de modo inadequado – junto aos cursos d’água, nos locais com topografia acidentada e em áreas com cobertura vegetal significativa –, haverá sérios problemas na ordem urbanística local. É sobre esse contexto que se faz necessária a avaliação dos instrumentos da política urbana e a discussão sobre os desafios ao planejamento urbano do município.

As principais leis relacionadas ao desenvolvimento urbano do município de Bertioga – Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (PDDS)⁵⁰ e Lei de Uso e Ocupação do Solo⁵¹ – foram editadas em período anterior ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamentou as diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

A legislação municipal de Bertioga regula o componente ambiental da propriedade urbana de maneira bastante ampla, especialmente por meio do Código Ambiental, que eleva à condição de princípio da política ambiental municipal a “função ambiental da propriedade”⁵². Além de um Código próprio para tratar do meio ambiente, foi instituído o Sistema Municipal de Meio Ambiente com Fundo e Conselho (Lei municipal nº 289/98 e 242/97) e ainda diversos espaços territoriais especialmente protegidos, a exemplo da previsão de Zonas específicas do Plano Diretor destinadas à preservação ambiental, como as Áreas de Relevante Interesse Ambiental. Adicionalmente, há previsão de isenções tributárias para as Áreas de Preservação Permanente (APP’s).

A urbanização de Bertioga, que se mantém em ritmo acelerado, ainda não avançou para o interior das áreas demarcadas como unidades de conservação. O município possui 91% de sua área recoberta por uma vegetação natural rica em biodiversidade e que abrange praticamente todas as fitofisionomias de mata atlântica e ecossistemas associados relativos ao litoral paulista, incluindo floresta ombrófila densa, restingas,

⁵⁰ Lei municipal nº 315/98.

⁵¹ Lei municipal nº 317/98.

⁵² Art. 2º c/c art. 29 do Código Ambiental.

manguezais e vegetação de costão rochoso. Entretanto, muitas áreas ambientalmente representativas de restinga (incluindo Floresta Baixa de Restinga e Restinga Arbustiva, fisionomias vegetais extremamente raras em todo o litoral paulista) são consideradas pelo mercado imobiliário local áreas preferenciais para a expansão de condomínios fechados voltados ao veranismo. Ademais, também vem ocorrendo o avanço de ocupações irregulares que surgem a reboque da falta de um programa habitacional de interesse social que consiga atender as demandas de moradia da população de baixa renda. Tais situações configuram uma disputa pela apropriação deste espaço do município, que tem, por um lado, a imperativa obrigatoriedade de preservar o ambiente natural através da criação de áreas protegidas e da imposição de restrições legais à ocupação e, por outro, a necessidade de garantir estoques de terra para o atendimento de demandas urbanas.

Com efeito, tais impeditivos não devem paralisar Bertioga, que precisa atualizar sua legislação municipal de uso e ocupação do solo a fim de prever novos mecanismos e instrumentos visando o melhor aproveitamento possível do solo urbanizável, sempre com vistas a atender ao bem estar coletivo. Considerando que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182 parágrafo 1º CF/88), é fundamental promover a revisão do Plano Diretor de Bertioga, tendo em vista que o prazo para fazê-lo já expirou⁵³. Com efeito, a necessidade de revisão do Plano Diretor de Bertioga já foi reconhecida inclusive pela Câmara Municipal que criou, em 2011, a “Comissão Legislativa de Estudos e Acompanhamento de Trabalhos para Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertioga”⁵⁴.

Da mesma forma, a legislação de Bertioga, fortemente marcada pelo aspecto da restrição ambiental, pode adequar-se a uma perspectiva de exploração de atividades econômicas sustentáveis no território. Um importante instrumento de planejamento incidente no uso e ocupação do solo em Bertioga, e que deve ser considerado na revisão do Plano Diretor, é a regra estabelecida pela política nacional e estadual de gerenciamento costeiro. Assim, a cidade localiza-se na Zona Costeira e compõe a região metropolitana da Baixada Santista, sendo que no dia 13 de dezembro de 2011, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) aprovou a minuta de decreto que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) da

Baixada Santista. Embora ainda não tenha sido promulgado o Decreto do Governador – o que de fato lhe daria validade jurídica –, há que se considerar que o Zoneamento Econômico Ecológico é instrumento da política nacional e estadual de gerenciamento costeiro, regulado pela Lei Federal nº 7.661/88, Decreto Federal nº 5.300/04 e na Lei Estadual 10.019/98. Como tal, poderá estabelecer importantes diretrizes de uso e ocupação do solo aos municípios integrantes da Zona Costeira.

Outra questão fundamental a ser tratada refere-se ao aprimoramento dos instrumentos da política de habitação e regularização fundiária de interesse social voltada para a população de baixa renda.

A seguir, discutimos os principais desafios ao desenvolvimento e à expansão urbana de Bertioga, a partir da análise das dinâmicas imobiliárias e da precariedade habitacional – identificados como questões centrais.

Dinâmica Imobiliária

A produção imobiliária em Bertioga é responsável pela ocupação de importantes áreas da cidade, principalmente por meio de loteamentos e condomínios horizontais e, mais recentemente, por empreendimentos verticais. O município de Bertioga, diferentemente de grande parte dos municípios da Baixada Santista, apresenta ainda um padrão construtivo predominantemente horizontal. Mesmo nos bairros onde a ocupação é mais antiga e consolidada⁵⁵, a concentração de construções verticais ainda não é muito significativa.

A construção do complexo Riviera de São Lourenço, iniciada em 1979, foi decisiva no crescimento e valorização do mercado imobiliário de Bertioga. Em todo o loteamento – incluindo casas e apartamentos –, residem cerca de três mil pessoas, sendo que nos finais de semana a população cresce para aproximadamente 10 mil, atingindo 45 mil pessoas em feriados e período de férias.

Além da Riviera, destacam-se outros grandes empreendimentos como o Condomínio Costa do Sol (no bairro de Guaratuba); o Condomínio Hanga-Roa (no bairro Indaiá); o Condomínio Morada da Praia (no bairro Boracéia) e os Condomínios Bougainville I, II, III e IV (no bairro Vicente de Carvalho). Esses condomínios, que se caracterizam pela ocupação de extensas áreas⁵⁶ e grandes lotes⁵⁷, contribuíram de maneira

⁵³ Com efeito, determina o Estatuto da Cidade que os planos diretores devem ser revistos, no mínimo, a cada dez anos, sob pena de improbidade administrativa (art. 40, §3º c/c art. 52, inciso VII). O Conselho Nacional das Cidades, inclusive, regulou os procedimentos de revisão de planos diretores na Resolução Recomendada nº 83, de 08 de dezembro de 2009. A corroborar, o próprio Plano Diretor de Bertioga prevê a necessidade de sua revisão a cada quatro anos, salvo situações excepcionais que também a autorizarem (art. 44, caput e parágrafo único, Lei 315/98).

⁵⁴ Através da Resolução nº 106/2011, da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

⁵⁵ As áreas da cidade com ocupação mais antiga e consolidada compreendem os seguintes bairros: Vila Tamoios, Bairro Santista, Bairro Clipper, Vila Itapanhaú, Jardim Lido, Center Ville, Vila Clais, Jardim Paulista, Vila Tupi, Maitinga e Jardim Albatroz.

⁵⁶ Alguns deles chegam a possuir 900.000 m² como, por exemplo, o Bougainville.

⁵⁷ Alguns chegam a comercializar lotes de até 3.000 m², como é o caso do Hanga-Roa.

significativa para o crescimento fragmentado e espraiado da cidade, sendo um traço marcante na ocupação urbana em Bertioga. De maneira predominante, apresentam baixa densidade construtiva e ocupam extensas partes da faixa de praia do município. Seus traçados viários internos não seguem um padrão, diferenciando-se de um condomínio para outro, como se pode verificar nas imagens abaixo.



FIGURA 5
Condomínios Costa do Sol, no Bairro Guaratuba, e Morada da Praia, no Bairro Boracéia
Fonte: Google Earth, 2012

Por se tratarem de espaços isolados e, em alguns casos, murados, às vezes com uma única entrada, os loteamentos e condomínios fechados possuem pouca integração urbana com seu entorno imediato. O acesso às praias também passa a ser um complicador, pois muitos condomínios fechados e loteamentos colocam barreiras físicas, como estacionamentos e guaritas com controle de acesso.



FIGURA 6
Condomínios Costa do Sol, no Bairro Guaratuba, e Morada da Praia, no Bairro Boracéia
Fonte: Prefeitura Municipal de Bertioga, 2008.

Por essas questões, esse padrão de urbanização favorece a segregação social entre a população rica e pobre, além de aumentar excessivamente as distâncias físicas entre os bairros. O isolamento entre porções de espaços urbanos ocasiona discontinuidades no sistema viário público do município que, muitas vezes, é

interrompido por esses empreendimentos⁵⁸. Esse isolamento, atrelado à insuficiência de estabelecimentos comerciais e de serviços locais, gera a necessidade de viagens a outros bairros através da utilização da SP-055, intensificando o tráfego nessa via regional.

Outra implicação desse padrão para o desenvolvimento urbano é o estímulo à especulação fundiária, na medida em que são criados vazios urbanos entre as áreas urbanizadas, valorizadas ao longo do tempo pelos investimentos públicos em serviços, equipamentos e infraestrutura urbana.

Grandes empresas imobiliárias têm exercido pressão na ocupação de áreas protegidas, existindo na atualidade um conjunto de pendências em termos de aprovação de novos empreendimentos, como é o caso da expansão da Riviera e do Projeto do Guaratuba Residence Resort, na Praia de Guaratuba⁵⁹.

Cabe ressaltar que esse padrão de urbanização, embora implique em problemas na organização do território de Bertioga, cumpre as normas da legislação urbana municipal. O Plano Diretor de Bertioga e a Lei de Uso e Ocupação do Solo equiparam os condomínios à modalidade do loteamento, ao exigir percentuais semelhantes de áreas reservadas a implantação de sistemas de circulação e implantação de equipamentos urbanos, a edifícios públicos e preservação da cobertura vegetal (artigo 36, PDDS, 1998).

Embora as legislações que tratam do parcelamento do solo em Bertioga exijam que a implantação de edifícios públicos deva acontecer fora do perímetro do condomínio, há uma lacuna acerca da localização das demais áreas exigidas, ficando implícita a possibilidade de implantação destas áreas nos limites do condomínio, com eventual restrição de acesso. Outra limitação dessas legislações é a não determinação da dimensão máxima dos condomínios, o que permite a viabilização de condomínios fechados em enormes glebas, comprometendo a continuidade e articulação do tecido urbano.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo não diferencia condomínios verticais e horizontais, sendo as restrições no padrão de ocupação e de uso determinadas pelo zoneamento urbano presente na lei.

Já os empreendimentos verticais, também predominantemente destinados a segundas residências, estão principalmente concentrados no bairro Rio do Meio e na Riviera de São Lourenço e localizados próximos à orla da praia. O Centro de Bertioga também apresenta alguns empreendimentos verticais.

Nos bairros Centro e Rio do Meio se identifica um padrão semelhante de empreendimentos verticais de médio e alto padrão, caracterizados pela tipologia de edifícios com até seis pavimentos. Dispostos de maneira dispersa, nestas regiões os empreendimentos não chegam a ocupar toda a quadra, apesar de um intenso aproveitamento do lote.



FIGURA 7 (A e B).
Empreendimentos Verticais: Bairro Rio do Meio

Fonte: Google Earth, 2009

⁵⁸ Exemplos de descontinuidade nas paisagens e nas vias públicas locais podem ser vistos na Riviera de São Lourenço, situada na Enseada São Lourenço. Esse loteamento interrompe o traçado viário da Avenida Anchieta que se constitui como a principal via que estrutura o acesso aos vários bairros do município, ocasionando pequenos conflitos na malha viária local. Isso leva a encarecimentos na oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, geralmente viabilizados por investimentos do poder público.

⁵⁹ Em área de APP de restinga irregularmente vendida pelo SENAI. No Relatório de Bertioga pode ser encontrado todo o detalhamento a respeito dos trâmites deste empreendimento.

(C)



FIGURA 7 (C)
Empreendimentos Verticais: Centro/Av. Anchieta
Fonte: Google Earth, 2009

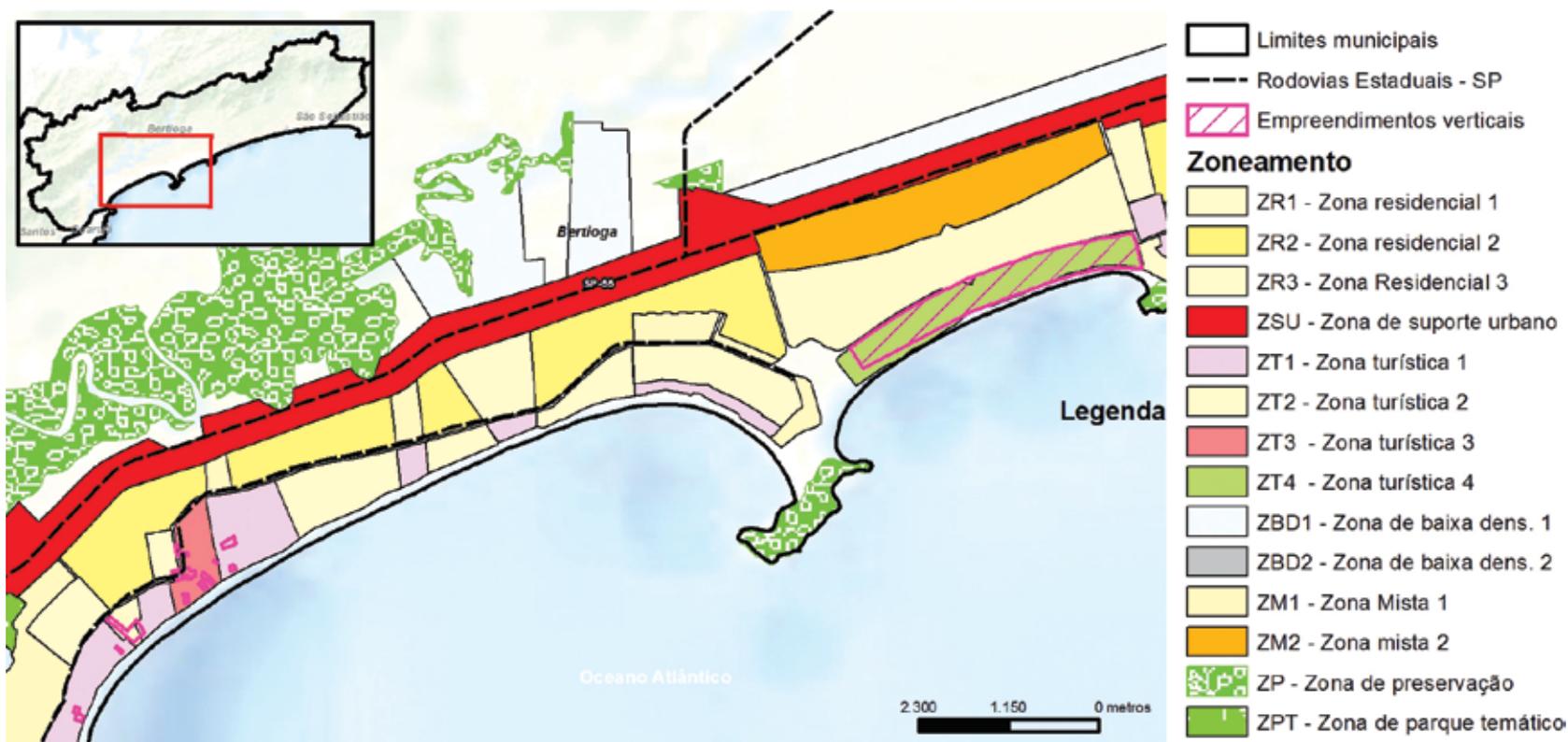
Na Riviera de São Lourenço, identifica-se outro padrão de verticalização. Nos módulos localizados em frente à faixa de praia, a implantação dos empreendimentos verticais de alto padrão acontece em grandes quadras, caracterizadas pelo baixo índice de ocupação do solo e maior número de pavimentos.



FIGURA 8
Empreendimentos Verticais na Riviera de São Lourenço
Fonte: Acervo de Marcos Perinhes

Em relação ao zoneamento proposto pelo Plano Diretor, os empreendimentos imobiliários verticais estão principalmente localizados nas Zonas Turísticas (ZT's), cujos índices urbanísticos permitem a construção de empreendimentos com diversos pavimentos⁶⁰ e baixa taxa de ocupação.

⁶⁰ Na ZT2, por exemplo, pode-se construir edifícios de até 10 pavimentos.



MAPA 4
 Áreas com concentração de empreendimentos imobiliários verticais e zoneamento municipal da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1998 – 2012.
 Fonte: Google Earth, 2011/ Zoneamento Municipal – Lei Municipal n.317/1988

Embora os empreendimentos verticais estejam em consonância com os parâmetros e indicadores urbanísticos do Plano Diretor, os efeitos desse padrão de ocupação contrariam os objetivos presentes no Plano, que visam a “racionalização do uso do solo para a perfeita adequação da mancha urbana da cidade e viabilização da dotação de infraestrutura”⁶¹ e a “promoção do adensamento populacional como fórmula capaz de viabilizar obras e prestação de serviços públicos, num critério de viabilidade econômica compatível”⁶². Além disso, o PDDS-Bertioga estabelece como diretrizes do Setor Físico-Territorial a “ocupação racional do solo, [...] visando o desenvolvimento harmônico do município”⁶³.

O município, entretanto, não regulou⁶⁴ os instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade com o objetivo de agir sobre o crescimento vertical de maneira a adequá-lo à infraestrutura urbana existente. Com efeito, instrumentos como a outorga onerosa⁶⁵ e a transferência do direito de construir⁶⁶, consórcios imobiliários, operações urbanas, parcelamento, edificação e utilização compulsórios interferem na dinâmica imobiliária municipal e no direito de construir (ou não) edifícios na cidade.

A regulamentação desses instrumentos e a delimitação das áreas nas quais serão aplicados são consideradas como conteúdo mínimo obrigatório dos planos diretores (art. 42, incisos I e II, Lei 10.257/01) e devem ser discutidas na revisão do Plano Diretor, no sentido de promover a verticalização de maneira compatível com a infraestrutura existente. Esses instrumentos também podem servir de mecanismos de regulação do preço do solo urbano para que todas as classes sociais possam ter acesso a essas áreas adensáveis, o que não ocorre em Bertioga, tendo em vista o perfil dos empreendimentos verticais construídos que atendem as famílias de média e alta renda, oriundas de outras cidades.

⁶¹ Art. 3º, inciso I, Lei 315/98.

⁶² Art. 3º, inciso VII, Idem.

⁶³ Art. 4º, inciso III, alínea “a”, Idem.

⁶⁴ Seja pelo Plano Diretor, seja pelas leis municipais específicas.

⁶⁵ A outorga onerosa, por exemplo, é o instrumento que garante o pagamento de contrapartida àqueles que possam construir acima do coeficiente de aproveitamento (art. 28, Lei 10.257/01). Assim, nas áreas em que a construção de edifícios onere a infraestrutura, é possível exigir o pagamento de contrapartidas que podem ser aplicadas nas mais diversas finalidades da política urbana municipal (art. 31 c/c art. 26, Lei 10.257/01). A verticalização, nesses casos, pode converter-se em benefício para toda a cidade.

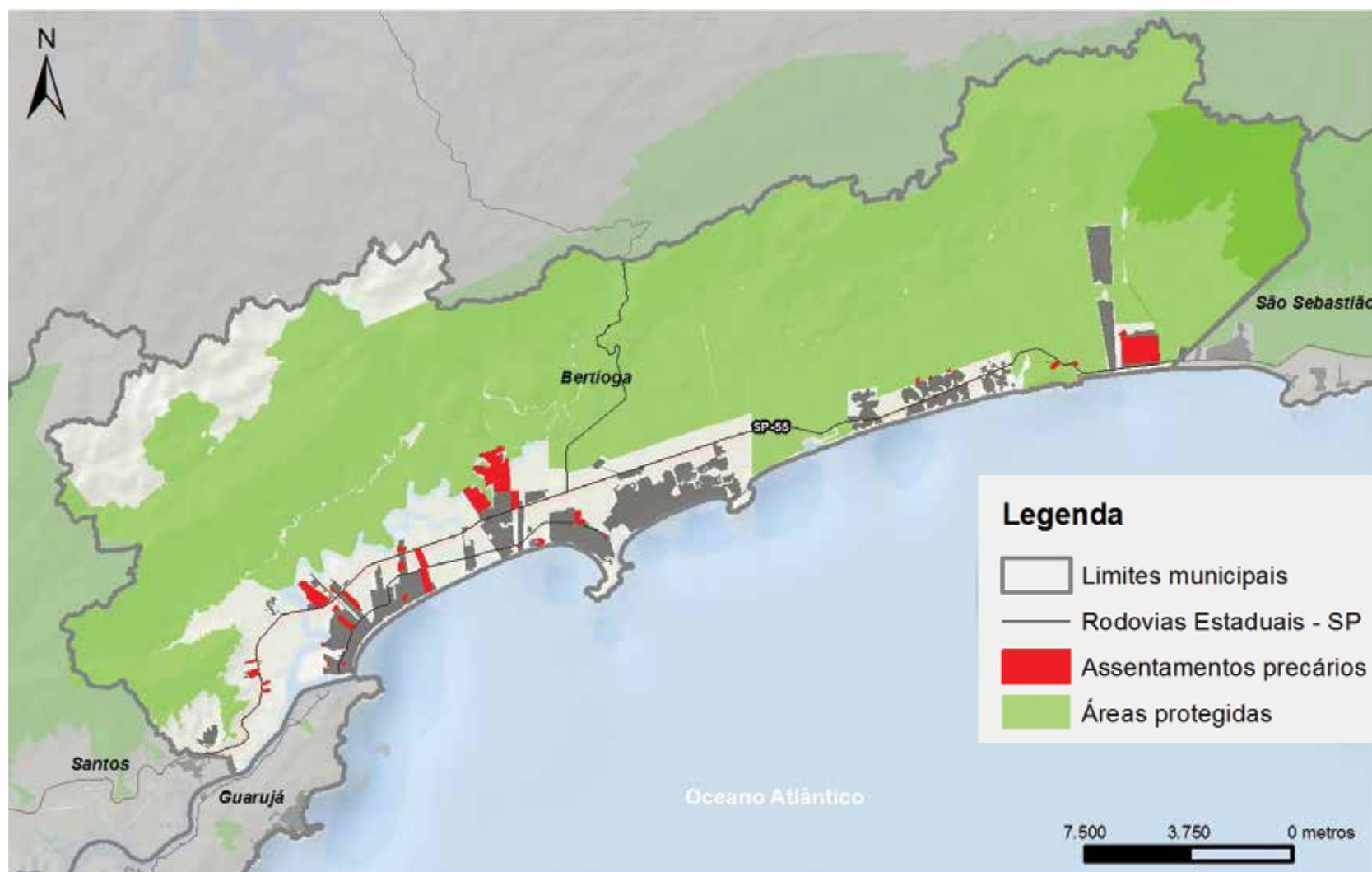
⁶⁶ A transferência do direito de construir, por sua vez, também pode ser utilizada quando o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos públicos e comunitários, para fins de preservação do patrimônio histórico, arquitetônico, paisagístico, social ou cultural; para programas de regularização fundiária e habitação de interesse social (art. 35, Lei 10.257/01). Nesses casos, o potencial construtivo poderá ser exercido em áreas consideradas aptas como, por exemplo, as destinadas à verticalização de empreendimentos.

Em Bertioga, constatamos que a produção de empreendimentos verticais não é fruto de uma política de desenvolvimento urbano e habitacional voltada para o adensamento de áreas de moradia da população residente. De maneira geral, a produção de empreendimentos imobiliários verticais de alto padrão direcionou e favoreceu a valorização ainda mais intensa das áreas próximas à faixa de praia, em detrimento à universalização do acesso à moradia digna provida de infraestrutura para a população residente.

Precariedade Habitacional e Regularização Fundiária

Paralela à intensa dinâmica imobiliária, Bertioga presenciou uma forte precarização das condições de habitação da população mais pobre, com ampliação significativa da demanda de novas unidades e de regularização fundiária e urbanística nos assentamentos precários.

Essa situação crítica reforça a questão da habitação como um dos desafios prioritários ao desenvolvimento sustentável do município. Atualmente, existem em Bertioga 8.378 moradias em assentamentos precários, abrigoando 27.656 moradores, representando, respectivamente, 62,5% dos domicílios ocupados e 62,3% da população do município⁶⁷. Estes assentamentos estão localizados predominantemente ao longo da Rodovia SP-055 (Dr. Manuel Hyppolito Rego) e próximos a loteamentos e condomínios horizontais de alto padrão, em função de melhores condições de mobilidade e proximidade ao mercado de trabalho. Os assentamentos precários são classificados em favelas⁶⁸ e loteamentos clandestinos e irregulares.



MAPA 5
Bertioga – Distribuição dos Assentamentos Precários – 2010

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Bertioga, 2010

⁶⁷ De acordo com as análises desenvolvidas no Produto II do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Bertioga (PLHIS, 2010).

⁶⁸ O PLHIS 2010 usa duas definições para caracterização de favelas, uma adotada por Laura Bueno, que classifica favela como “Aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupadas por não proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação”, e outra adotada pela UN-HABITAT: “Assentamentos que carecem de direitos de propriedade, e constituem aglomerações de moradias de uma qualidade abaixo da média. Sofrem carências de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais, e/ou estão situadas em áreas geologicamente inadequadas ou ambientalmente sensíveis”.

Foram identificadas 18 favelas⁶⁹, que correspondem a 988 domicílios e 3.265 habitantes. As favelas de Bertioga possuem acesso à rede de abastecimento de água, coleta de esgoto e de energia elétrica, porém em quase todas isso se dá por meio de ligações irregulares. Cerca da metade (44,5%) não possui iluminação pública e coleta de lixo. Nenhuma possui drenagem de águas pluviais e pavimentação nas vias.

Com relação às condições de moradia, considerando os aspectos construtivos das habitações, oito núcleos apresentam moradias com condições que favorecem sua consolidação do ponto de vista da qualidade da moradia, visto que foram classificadas como “consolidadas”⁷⁰; dois núcleos apresentam moradias “passíveis de adequação”⁷¹ e oito núcleos apresentam moradias “improvisadas”⁷².



FIGURA 9
Núcleos Macuco (improvisada); Indaizinho (passível de consolidação); e Boracéia (consolidado)

Fonte: Pólis, 2012

Para fins de caracterização das diferentes formas de irregularidade dos loteamentos, o PLHIS considerou os parcelamentos em área pública⁷³, parcelamento irregular e disperso dentro de loteamentos regulares⁷⁴ e loteamentos irregulares de baixa renda⁷⁵. Foram identificados 10 parcelamentos irregulares do solo em áreas públicas, com um total de 1.269 domicílios e 4.191 pessoas, cujo perfil dominante era de baixa renda. A principal carência diz respeito às condições do sistema viário, sem pavimentação e com drenagens de águas pluviais precárias, predominando a clandestinidade nos sistemas de energia elétrica, redes de água e esgoto. Em apenas um núcleo, as moradias não são consolidadas.

Com relação aos parcelamentos irregulares e dispersos em loteamentos regulares foram identificados núcleos com um total de 3.864 domicílios, que abrigam 12.692 pessoas. Esses núcleos têm como característica comum o fato de estarem implantados em loteamentos regulares compostos por chácaras de lotes de mais de 1000m². Constituídos por famílias predominantemente de baixa renda, embora apresentem a maioria das moradias consolidadas, apenas um dos núcleos⁷⁶ recebeu intervenções pontuais realizadas pela Prefeitura, não tendo existido nenhuma ação de urbanização nos demais núcleos. Os loteamentos irregulares representam quatro núcleos de baixa renda, com 2.275 domicílios e 7.508 pessoas.

A demanda prioritária por novas habitações chega a 554 domicílios. Além dessa demanda por novas moradias, existe uma demanda expressiva de domicílios que necessitam de ações de melhorias do ponto de vista urbanístico. A situação mais crítica refere-se à carência de esgotamento sanitário, que chega a 3.026 domicílios, calculados a partir dos dados do Censo 2010/IBGE.

⁶⁹ A lista de favelas com número de domicílios, população e infraestrutura encontra-se detalhada nas análises do tema “Habitação e Regularização Fundiária”, no Relatório Completo.

⁷⁰ Consolidadas: moradias construídas em alvenaria, com o mínimo de condições de habitabilidade (PLHIS).

⁷¹ Passíveis de Adequação: moradias construídas sem acompanhamento técnico, que mescla alvenaria e outros materiais, mas que possuem condições de readequação para que tenham condições de habitabilidade (PLHIS).

⁷² Improvisadas: construídas com madeira, lata, papelão ou outros materiais inadequados, sem acompanhamento técnico, e geralmente de caráter provisório até que a família consiga construir uma moradia de alvenaria (PLHIS).

⁷³ Áreas públicas caracterizadas por ocupação desordenada e irregular, com características distintas ao loteamento onde estão inseridas, com conformação dos lotes sem qualquer padrão de dimensões ou geometria. Essas áreas passaram por processos de regularização fundiária por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), com exceção do Núcleo Ilha III Indaiá Anexo, cujas famílias receberam Termos de Permissão de Uso.

⁷⁴ São ocupações irregulares no interior de loteamentos regulares, inseridos no contorno das quadras. Essas ocupações assumem forma dispersa, mas sem descaracterizar a estrutura do loteamento ou fracionamento dos lotes, nem desconfigurar as quadras e os traçados das vias. Descaracterizam parcialmente a divisão interna dos lotes, sem criar sistemas internos de acesso a pedestres.

⁷⁵ Caracterizam-se pela predominância de população de baixa renda, concentração de ocupações irregulares predominantemente de uso habitacional, ausência e/ou inadequação de infraestrutura básica e degradação ambiental de áreas ambientalmente frágeis. Essas ocupações resultam de iniciativas isoladas ou promovidas por loteadores clandestinos. Esse modelo de acesso a terra absorve a população que não tem ingresso aos lotes formais localizados a curta distância da área central da cidade.

⁷⁶ Núcleo Chácaras Vista Linda/Disperso I.

Entre os anos de 2000 e 2010, o município de Bertioga produziu 982 unidades habitacionais, por meio de parcerias com o Governo do Estado e Governo Federal, e apresenta 479 unidades em execução com investimentos do PAC e da CDHU, para faixas de renda de até três salários mínimos. Das 982 unidades produzidas, 42 unidades estão vazias. O município possui ainda estudos de viabilidade visando à construção de 1.766 novas unidades. Esses empreendimentos estão localizados, em sua maior parte, nas áreas próximas aos assentamentos precários. No entanto, não temos informações se estes empreendimentos se destinam aos moradores desses assentamentos.

O PLHIS (2010) aponta diretrizes para que o município atue nos assentamentos precários através de intervenções de consolidação⁷⁷, urbanização⁷⁸, remanejamento (relocação)⁷⁹ e reassentamento (realocação)⁸⁰. Apesar da constatação de que, em algumas favelas, é impossível viabilizar a permanência das famílias por questões ambientais e fundiárias, há outras que podem ser urbanizadas e regularizadas em vez de serem simplesmente removidas⁸¹.

Os processos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, apesar de serem complexos e de demorada conclusão, são mais eficazes que a construção de novas unidades habitacionais para a transferência de famílias. Os parcelamentos irregulares do solo em áreas públicas apresentam melhores condições para consolidação, pois nessas áreas podem ser viabilizados projetos de urbanização e regularização fundiária sem que haja

a necessidade de desapropriação. Essas áreas apresentam características que favorecem a atuação do poder público municipal e devem ser priorizadas.

As Zonas Especiais de Interesse Social são um importante instrumento no desenvolvimento da Política Habitacional e no avanço das ações de Regularização Fundiária. A legislação mais recente do município⁸² prevê Zonas Especiais de Interesse Social do tipo 01 (ZEIS 01 - para urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais) e do tipo 02 (ZEIS 02 - vazios urbanos destinados a provisão de HIS). Apesar desta legislação indicar as áreas de ZEIS, a mesma não define os seus perímetros, o que torna a delimitação sem efeito do ponto de vista jurídico.

Nesse sentido, o município precisa demarcar as ZEIS nos assentamentos precários consolidáveis para realizar a urbanização e regularização dos mesmos.

Até o momento, o município não aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), embora a legislação municipal de Bertioga preveja, desde a década de 1990, mecanismos institucionais necessários à adesão ao SNHIS, como o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação. A regulação municipal precisa ser compatibilizada com as diretrizes e normas gerais do Estatuto da Cidade e da legislação federal vigente, com destaque para a Lei Federal n. 11.977/09 (alterada pela Lei Federal n. 12.424/2011), que criou o programa 'Minha Casa, Minha Vida' e instituiu normas gerais sobre regularização fundiária.

De maneira geral, percebe-se que a produção habitacional realizada pelo poder público em Bertioga é pouco articulada com a oferta de equipamentos comunitários e estabelecimentos comerciais e de serviços. Assim, muito dos empreendimentos habitacionais tendem a configurar espaços urbanos isolados, que dificultam o acesso da população aos locais de empregos e aos equipamentos e reproduzem a lógica da segregação socioespacial muito recorrente nas cidades brasileiras.

Na provisão habitacional, deve-se considerar que o processo de expansão urbana aumenta as demandas por serviços, equipamentos e infraestruturas, os quais já apresentam quadros deficitários em diferentes áreas da cidade. A oferta de condições satisfatórias de saneamento ambiental e mobilidade é essencial para o desenvolvimento sustentável do município. São as condições e desafios nessas áreas que exploramos nos itens a seguir.

⁷⁷ Assentamentos precários a serem urbanizados e regularizados a partir do loteamento existente;

⁷⁸ Viabiliza a consolidação do assentamento precário com a manutenção total ou parcial da população no local. Compreende a abertura, readequação ou consolidação do sistema viário, implantação de infraestrutura completa, o reparcelamento do solo (quando couber), a regularização fundiária e, quando necessária, a execução de obras de consolidação geotécnica, construção de equipamentos sociais e promoção de melhorias habitacionais, podendo ser: (i) urbanização simples: intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado irregular e não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica, drenagem e apresentam baixo índice de remoções (até 5%); (ii) urbanização complexa: intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral com alto índice de remoções, que não apresenta traçado regular e/ou com a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana tais como canalização de córregos e contenção de encostas.

⁷⁹ Trata-se da reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado. A população é mantida no local. Na maioria das vezes, as intervenções em assentamentos precários envolvem realocações temporárias das famílias para execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias. A intervenção, neste caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos e a regularização fundiária;

⁸⁰ Compreende a realocação para outro terreno, fora do perímetro da área de intervenção. Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos, de acordo com o perfil da população atendida (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados), destinadas aos moradores removidos de assentamentos precários não consolidáveis.

⁸¹ Até o momento, apenas os núcleos Indaiazinho e Prodesan receberam melhorias pontuais.

⁸² Lei Complementar n° 004 de 2001 instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social no município de Bertioga para fins de regularização fundiária de imóveis públicos em áreas urbanas.

Saneamento Ambiental

O tema relativo ao saneamento assume uma dimensão mais ampla na atualidade, abrangendo a dimensão ambiental e considerando a ampliação dos conceitos de saneamento básico trazidos pelo marco regulatório sobre o tema (Lei Federal nº 11.445/2007), que definiu o saneamento como o conjunto de ações, serviços e instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem urbana para o manejo de águas pluviais, cujo desenvolvimento visa alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental.

Os serviços de água e de esgotos devem atender funções como operação, manutenção, planejamento e regulação. Em Bertioga, como nos demais municípios do litoral, a operação dos sistemas está a cargo da SABESP. Por meio de leis municipais, os executivos destes municípios são autorizados pelos legislativos locais a celebrar convênios de cooperação com o Estado, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP)⁸³ e a SABESP, assim como a celebrar Contrato de Programa. Nesse modelo, cabe ao município elaborar o Plano Municipal de Saneamento, com a identificação das necessidades de investimentos para a universalização e manutenção dos sistemas.

Em Bertioga, o abastecimento de água é constituído por oito sistemas independentes, metade deles operados pela SABESP e o restante por empreendedores privados⁸⁴.

⁸³ A Lei Complementar Estadual nº 1.025/07, que criou a ARSESP, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), tramitando no STF na época de elaboração da pesquisa.

⁸⁴ São operados pela Sabesp: Furnas/Pelaes, Itapanhaú, São Lourenço, Boracéia. São operados por empreendedores privados: SESC, Costa do Sol, Guaratuba II e Riviera de São Lourenço.

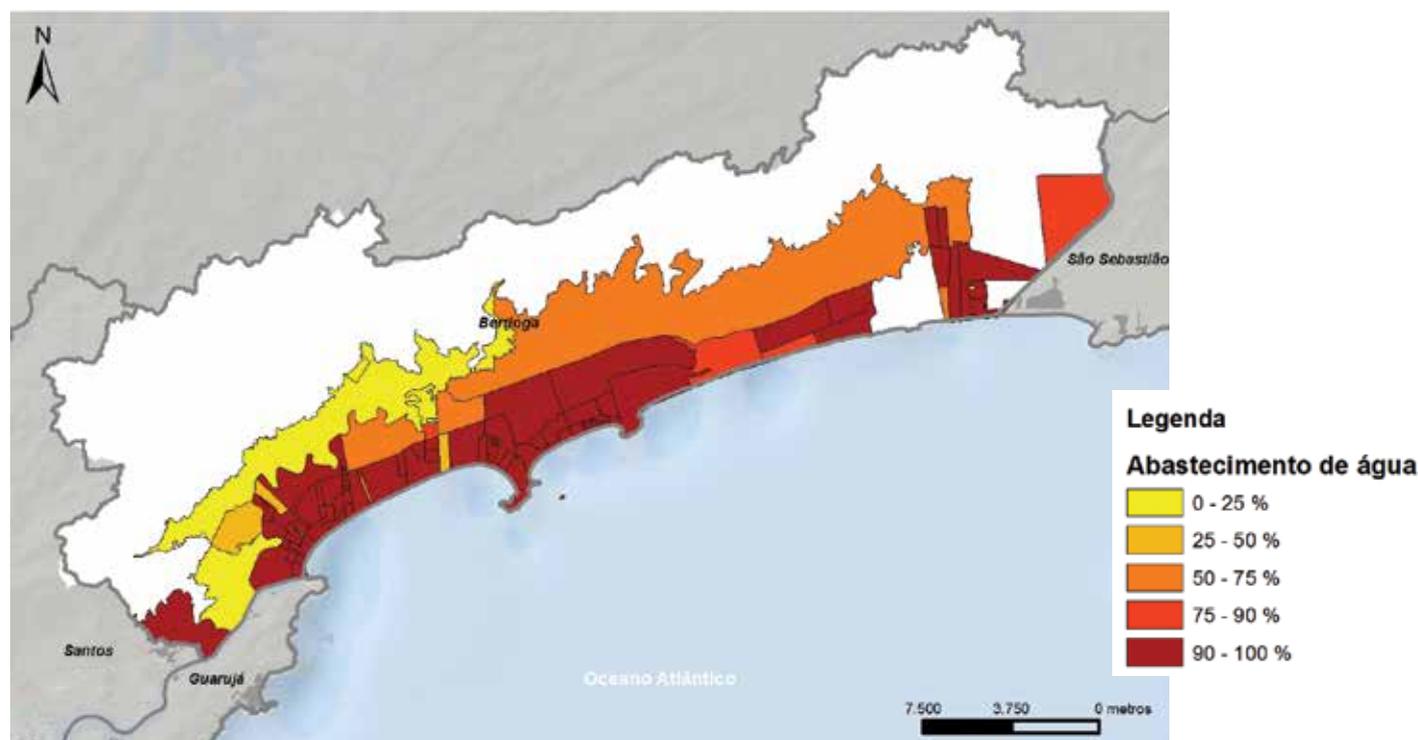
O principal sistema operado pela SABESP é denominado macro-distribuidor e consiste na interligação dos sistemas Itapanhaú e Furnas/Pelaes, que operam de forma conjunta no abastecimento da região central de Bertioga (Setor Vista Linda). Os outros dois sistemas, gerenciados pela SABESP, operam de forma isolada, abastecendo aglomerados urbanos esparsos. Importante observar que a fragmentação no sistema de abastecimento de água reflete a fragmentação da mancha urbana discutida anteriormente.

A tendência de fragmentação também marca a rede de esgotamento sanitário, que possui na atualidade um sistema principal, dividido em dois subsistemas denominados A e B, além de seis sistemas isolados em São Lourenço, Boracéia, SESC, Costa do Sol, Guaratuba II e Riviera de São Lourenço.

Bertioga apresenta na atualidade boa cobertura de abastecimento de água, mas o atendimento da rede de esgotamento sanitário é limitado. Dentre os 14.690 domicílios particulares ocupados de Bertioga, 13.086 (90,02%) estavam ligados à rede geral de distribuição de água⁸⁵ (Censo/IBGE, 2010).

O mapa a seguir, que traz os percentuais de domicílios ligados à rede geral de abastecimento, mostra que nas áreas próximas à orla, com concentração da população de mais alta renda, os percentuais de atendimentos são maiores. Já as áreas mais próximas a Serra do Mar, onde vive a população mais pobre, menos de 75% dos domicílios são ligados à rede geral de água. Em alguns desses setores, especialmente naqueles que estão ao norte do centro de Bertioga, entre a Rodovia Dom Paulo Rolim Loureiro e o Canal de Bertioga, o percentual cai para menos de 25%.

⁸⁵ Os dados referentes aos domicílios ligados à infraestrutura de saneamento básico se restringem somente ao universo dos domicílios ocupados, excluindo os domicílios desocupados que são os vagos e de uso ocasional.



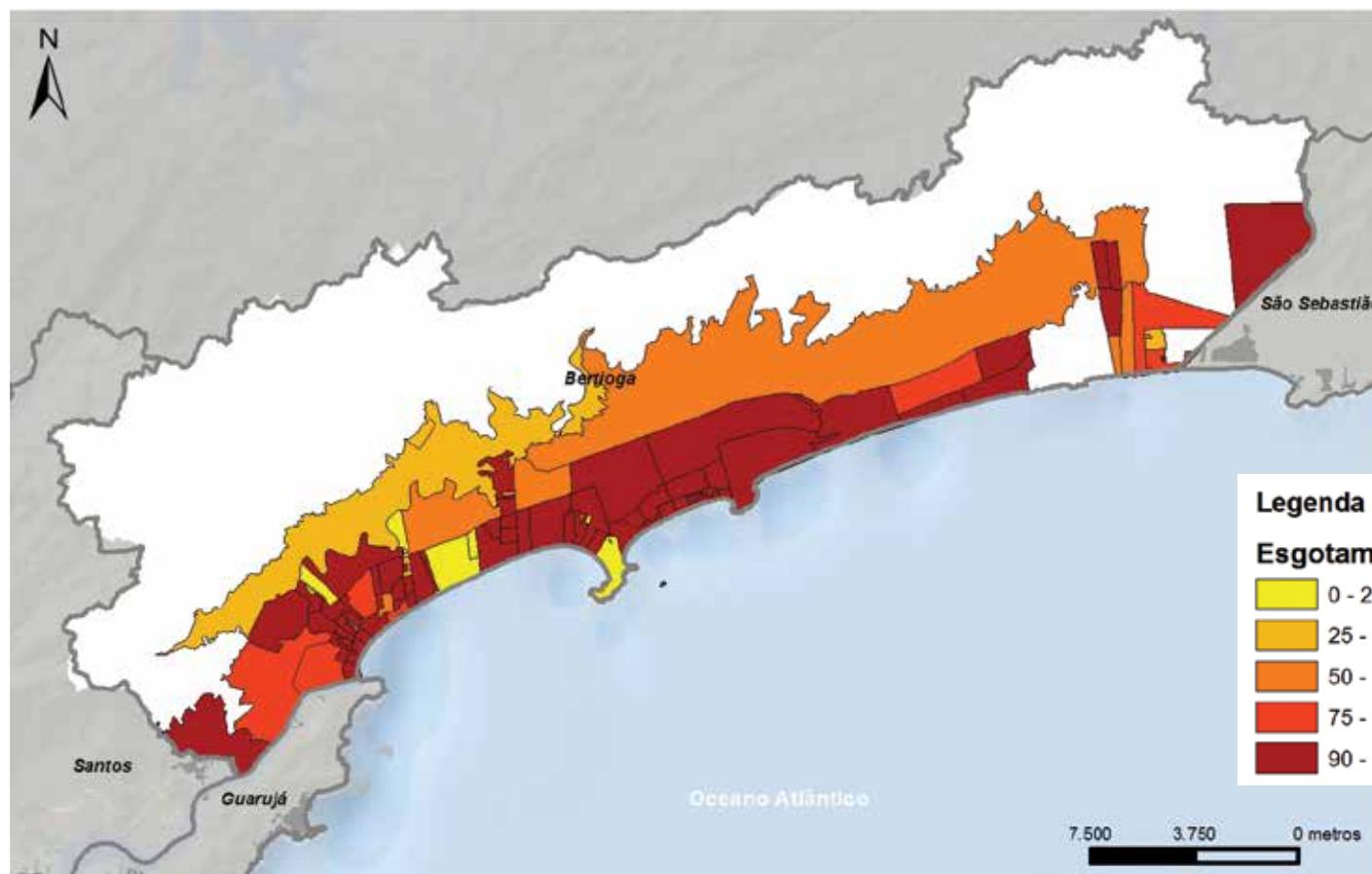
MAPA 6
Percentuais de domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água segundo setores censitários – 2010

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010

Quanto ao esgotamento sanitário, dos 14.536 domicílios ocupados com residentes fixos, 30,3% estavam conectados à rede coletora de esgoto ou de águas pluviais, e 47,8% utilizavam fossas sépticas (Censo/IBGE, 2010). Esse quadro deficitário na oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura de coleta de esgoto é agravado pelo fato de que boa parte dos domicílios ocupados, considerados como conectados à rede coletora de esgoto, está, na verdade, ligado à rede de drenagem de águas pluviais.

Além disso, a distribuição espacial dos domicílios ocupados ligados a essas redes é bastante desigual.

Assim como ocorre em relação à rede de abastecimento de água, o percentual de domicílios dos setores censitários, com residentes fixos, localizados nas áreas urbanas da faixa entre a SP-55 e a Serra do Mar, é menor do que o que estão mais próximos da praia. Na faixa mais distante da orla marítima, alguns setores censitários têm menos de 50% de seus domicílios ligados à rede coletora de esgotos, à infraestrutura de drenagem de águas pluviais ou a fossas sépticas; em outros setores dessa faixa, o percentual varia entre 50% e 75%. Segundo a CETESB (2011), 59% do esgoto de Bertioga é coletado e tratado.



MAPA 7
Percentual de Domicílios Ligados à Rede Coletora de Esgoto ou de Águas Pluviais / Setores Censitários - 2010
Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010

As condições de saneamento básico exercem grande influência na qualidade das águas costeiras e a ampliação do atendimento do esgotamento sanitário tem impactos decisivos sobre a qualidade das praias. Segundo a CETESB (2011), as praias do município permaneceram, em média, 97% do ano em condição Própria entre 2001 e 2010. Portanto, aparentemente, o alto crescimento demográfico do período ainda não afetou a balneabilidade das praias na mesma proporção.

Embora as praias do município de Bertioga tenham sido classificadas como próprias para banho durante a maior parte de 2010, houve contaminação dos cursos d'água afluentes a essas praias, provocada por ocupação urbana sem a oferta adequada de infraestrutura de saneamento básico (CETESB, 2011).

Em relação à drenagem, a maior parte da área urbanizada do município e também a mais consolidada, localizada entre a SP-55 e a orla, direciona as águas superficiais diretamente para o Oceano Atlântico. Nessa região, a divisão em bacias não é explícita, as ruas pavimentadas possuem pouca declividade e apresentam deficiência do escoamento superficial. A baixa velocidade de escoamento, em razão das declividades praticamente inexistentes na planície costeira e a proximidade do mar, gera intenso assoreamento nas redes de drenagem, contribuindo para a ocorrência de obstruções frequentes do sistema. Nesse sentido, a proteção dos corpos d'água na zona urbana, com preservação da mata ciliar e manutenção de seus leitos naturais, é fundamental para garantir a eficiência do sistema de drenagem natural.

Uma série de estudos e projetos relacionados ao planejamento do sistema de drenagem de Bertioga⁸⁶ indica que a maior demanda por ampliação e aperfeiçoamento dos componentes existentes do sistema está concentrada na região entre a antiga Vila de Bertioga e a ponta do Indaiá, entre a SP-55 e a praia da Enseada, além da praia de Boracéia. A primeira área citada possui vários canais já implantados, alguns dos quais estão recebendo obras de melhorias e uma série de novos canais.

O planejamento do desenvolvimento e expansão urbana do município tem como desafio incluir o manejo sustentável das águas urbanas, com monitoramento dos recursos hídricos, elaboração e manutenção de cadastro da rede de micro e macrodrenagem, com implementação de uma rotina de atualização de dados.

RESÍDUOS SÓLIDOS

Na questão da gestão de resíduos sólidos, os grandes desafios estão relacionados ao expressivo aumento da geração de resíduos nos meses de maior afluxo de veranistas e os altos custos envolvidos na disposição final dos resíduos sólidos. A geração média de resíduos sólidos⁸⁷ atinge valores próximos a 1.760 toneladas mensais nos meses de baixa temporada (março a novembro), chegando a 2.200 toneladas na alta temporada.

Com relação à coleta de resíduos sólidos, os documentos oficiais do município indicam que a maior parte da cidade possui coleta com frequência adequada. Os dados do Censo 2010, entretanto, indicam que cerca de metade das favelas (44,5%) não possui coleta de lixo. As condições precárias dos sistemas viários desses núcleos de favelas dificultam a coleta de resíduos sólidos e pode ser uma das causas para esse serviço não existir em quase metade desses assentamentos. Essas dificuldades na coleta de resíduos sólidos podem levar ao acúmulo desses materiais nos próprios núcleos, causando degradação ambiental e trazendo riscos à saúde dos moradores. Já nos condomínios residenciais, a coleta também é realizada pela administração municipal, mas organizada em conjunto com administradoras privadas.

De forma predominante, os resíduos sólidos são tratados de maneira única, sendo transportados para uma área de transbordo, na qual são armazenados até que um novo veículo venha coletá-los para o seu destino final: o aterro sanitário controlado privado pertencente à empresa Terrestre Ambiental. Deve-se destacar a experiência de coleta seletiva do Condomínio Riviera de São

Lourenço, que, nos últimos anos, alcançou índices próximos a 20% do total coletado.

A elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos também é ponto de destaque positivo na atuação da Prefeitura, dado que atende aos prazos e as exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. O Plano é condição para que os municípios tenham acesso a recursos da União e possam utilizá-los em empreendimentos e serviços de limpeza urbana e no manejo de resíduos sólidos.

No município de Bertioga, todas as operações relacionadas à dinâmica dos resíduos sólidos urbanos são terceirizadas pela Prefeitura à operadora Terracom. A empresa vencedora do processo licitatório finalizado em 2011⁸⁸ é responsável pela implementação do novo modelo de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos proposto pelo município – o Programa Lixo Útil.

A gestão do programa é realizada pelas secretarias do Meio Ambiente e de Serviços Urbanos. O programa, que visa melhoria da gestão de resíduos, prevê ações voltadas à segregação e à coleta diferenciada dos resíduos sólidos, incluindo outros tipos de resíduos, e seu encaminhamento para etapas posteriores de tratamento e/ou beneficiamento, bem como a implantação da coleta seletiva em parceria com a Cooperativa de Triagem de Sucatas União de Bertioga (Coopersubert).

A intenção de integrar a cooperativa de catadores Coopersubert no processo de implementação do Programa Lixo Útil, desde sua fase inicial, vai de encontro às diretrizes da PNRS, que prevê a priorização de acesso a recursos da União àqueles municípios que implantarem a coleta seletiva integrando cooperativas de catadores.

Apesar da disposição da Prefeitura de implantar sistema de coleta seletiva, não se identifica uma nova visão quanto à implantação da gestão compartilhada de resíduos. O poder público pouco tem pressionado as instâncias representativas do setor empresarial para definir, conjuntamente, acordos setoriais para a estruturação do sistema de logística reversa no município, isto é, que considere a responsabilidade das fontes de geração de resíduos.

Outra questão a ser enfrentada é o custo de transporte dos materiais coletados. Numa primeira avaliação, há custos excessivos relacionados ao transporte dos rejeitos para locais diferentes. Investir na descentralização e na preparação de locais próximos à origem dos resíduos para o seu pré-beneficiamento e tratamento impacta positivamente nos custos totais de manejo. Permite, também, reduzir os riscos relacionados ao fluxo de carretas por vias intermunicipais, evitando o risco de tombamentos de veículos de carga, como já aconteceu.

Considera-se essencial a implantação de sistema de coleta seletiva que diferencie os três tipos de resíduos (secos, úmidos e rejeitos). Adotar ações de coleta e des-

⁸⁶ Entre os principais instrumentos de planejamento do sistema de drenagem de Bertioga estão: o Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosões e Deslizamentos (PRIMAC), 2002; o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Bertioga, 1998; o Plano Diretor de Macrodrenagem de Bertioga, 2002; o Plano Integrado de Saneamento Básico do Município de Bertioga, 2010; as Diretrizes para o Sistema de Drenagem da Vila de Bertioga, 1970; os Projetos de Microdrenagem da Região Central, 2003; e os Projetos Executivos de Macro e Microdrenagem de Bertioga, 2005.

⁸⁷ De acordo com informações fornecidas pela municipalidade, com base em dados relativos a toneladas coletadas e não a resíduos gerados no ano de 2008.

⁸⁸ Edital de Licitação nº 01/11, encerrado em agosto de 2011.

tinação dos resíduos úmidos (75% do total coletado em Bertioga) para o sistema de compostagem e de coleta e destinação de resíduos secos para unidades de triagem e pré-beneficiamento, de forma regionalizada e próxima aos locais de geração, é decisivo para a implantação de um modelo de gestão de resíduos sólidos mais racional e sustentável. O sucesso desse modelo depende essencialmente da participação efetiva e qualificada da população, sendo necessário, portanto, a existência de programa educativo sistemático e permanente.

Mobilidade

O exame das condições de mobilidade em Bertioga revela baixa integração regional e sérias dificuldades nos transportes coletivos municipais e intermunicipais, em parte relacionadas às características do sistema viário hoje existente.

Por concentrar poucos empregos, Bertioga tem baixa participação na mobilidade intrametropolitana, contribuindo com apenas 0,88% das viagens diárias da RMBS⁸⁹. Quanto à geração de viagens, em Bertioga, os deslocamentos para fora do município são motivados mais por estudos do que em razão de trabalho, diferenciando-se do padrão da RMBS, onde o trabalho representa a maior motivação dos deslocamentos.

No município, 46% dos trajetos diários, correspondentes a 26.565 viagens, são realizadas por meios motorizados, contra 54% por meio não-motorizados, correspondentes a 29.330 viagens. A distribuição das viagens pelos diferentes modos de transporte em Bertioga é ilustrada no gráfico a seguir.

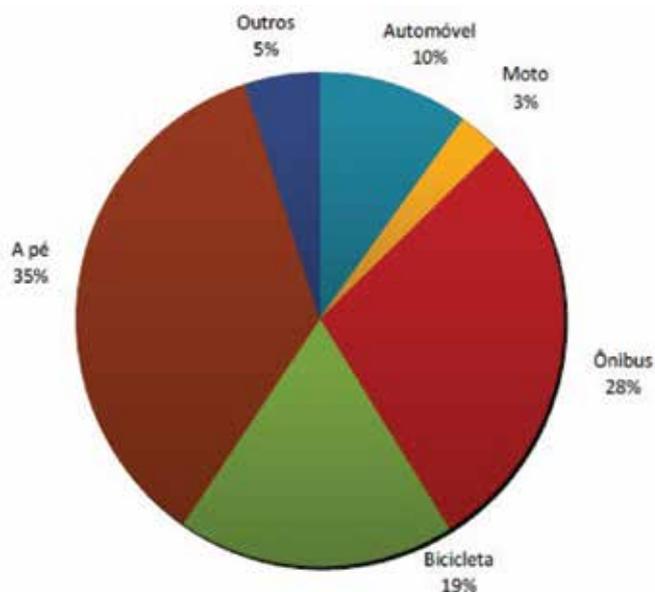


GRÁFICO 3
Percentuais de Viagens Diárias Segundo Modos – 2007
Fonte: Pesquisa Origem Destino da Baixada Santista (OD, 2007)

⁸⁹ De acordo com a Pesquisa Origem Destino da Baixada Santista (2007), realizada pela Vetec Engenharia, para a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, com apoio da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) e Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM).

O município possui a menor taxa de motorização da RMBS, e a maior frota de bicicletas per capita, embora não seja o município com maior percentual diário de deslocamentos com bicicletas, que representam 19%.

A grande importância do uso do transporte motorizado coletivo em Bertioga, representado pelos deslocamentos por ônibus (28%), tem mais a ver com limitações de renda do que com a eficiência do sistema. No município, o tempo médio de deslocamento no modo ônibus é sensivelmente superior ao dos demais modos. De acordo com a pesquisa OD/2007 o tempo médio de deslocamento por ônibus em Bertioga é de 42 minutos, sendo de 47 minutos na RMBS.

Um fator que dificulta as condições de mobilidade da população local é que não há integração entre os transportes metropolitano e intermunicipal. O Projeto de Integração Espacial do Município de Bertioga⁹⁰, em fase de implementação, prevê a revisão dos itinerários metropolitanos e intermunicipais, a fim de evitar redundâncias entre estes sistemas. A implantação de um sistema de articulação física e tarifária, utilizando as estações de transbordo no Centro de Bertioga, poderá resultar na maior integração do município com o mercado de trabalho da RMBS.

As limitações das condições de mobilidade intraurbana e intermunicipal relacionam-se, em grande medida, com a ocupação urbana dispersa, responsável por longas distâncias, e a inexistência de um sistema viário local, que interligue os diversos loteamentos e condomínios sem a necessidade de circulação pela Rodovia SP-055. As avenidas Anchieta e da Orla, que deveriam configurar-se como as espinhas dorsais da rede viária municipal, apresentam discontinuidades e inflexões que repercutem negativamente na mobilidade urbana.

Atualmente, a SP-55 desempenha um papel fundamental para o transporte intramunicipal, estando nesta via as linhas de ônibus com maior desempenho. Adicionalmente, a posição de Bertioga entre dois portos (Santos e São Sebastião) atrai para este trecho da rodovia a passagem de veículos que transportam cargas, sobrecarregando a ligação intermunicipal do litoral (SP- 055) e piorando as condições de mobilidade no município.

A consolidação de um sistema viário local, embora seja uma condição essencial à melhoria das condições de mobilidade, é subvalorizado na política urbana de Bertioga, visto que o município não dispõe de um Plano Viário.

A mobilidade urbana e regional é regulada por alguns dispositivos do Plano Diretor. Assim, o sistema

⁹⁰ Realizado pela Prefeitura Municipal de Bertioga, em conjunto com a Viação Bertioga. A análise mais detalhada sobre esta proposta está no relatório completo.

viário de Bertioga é hierarquizado em vias regionais, sistema viário principal e sistema viário secundário. As Vias Regionais (BR 101, SP-55 e SP-98) compõem o sistema rodoviário que atende o município. O sistema principal é composto por um Eixo Principal de Conexão, que compreende, sobretudo, a Avenida Anchieta.

Embora o Plano Diretor tenha definido que o sistema viário principal devesse ser regulamentado no prazo de 180 dias após sua publicação, não identificamos a existência desta lei complementar no ordenamento jurídico municipal. A falta de regulamentação dos sistemas viários principal e secundário fragiliza a consecução de um sistema municipal de mobilidade eficiente. Esta regulamentação criaria condições jurídicas e institucionais para enfrentar um dos principais problemas de mobilidade urbana e regional no território de Bertioga, caracterizado pela fragmentação dos sistemas viários dos loteamentos urbanos, que atualmente se comunicam apenas por meio das vias regionais.

Como aspecto positivo deve-se destacar que o município irá aumentar sua malha cicloviária em torno de seis vezes até 2026⁹¹, de acordo com propostas do Plano Cicloviário Metropolitano da Baixada Santista – PCM-BS (AGEM, 2006). A implantação do plano enfrenta atrasos, sobretudo no que concerne à utilização da faixa da SP-55, que garantiria o uso do sistema para a população de baixa renda que habita áreas lindeiras a esta rodovia.

Saúde

A rede de atenção básica dispõe de cinco unidades, sendo um Centro de Saúde municipalizado e quatro UBS. O município não implantou a Estratégia de Saúde da Família⁹², diferindo neste ponto dos demais municípios da Baixada Santista. Devido à distância entre as unidades de saúde, o acesso às mesmas é considerado um dos principais problemas do município.

O município conta ainda com um Centro de Especialidades Médicas e um Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA) para AIDS, e com uma Unidade de Vigilância Epidemiológica, com Serviço de Zoonoses. Na lista de equipamentos divulgada regularmente no Boletim Oficial do Município, consta ainda um Serviço de Resgate (SAMU) com duas “unidades de suporte básico”.

⁹¹ Os detalhes sobre as propostas presentes neste Plano são apresentadas no relatório completo.

⁹² O Secretário Municipal da Saúde informou, em entrevista em 2011, que aguardava a aprovação de uma autorização legislativa para a criação dos empregos públicos de Agentes Comunitários e Agentes de Endemias, para iniciar a implantação da Estratégia.

O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES lista apenas 12 estabelecimentos privados⁹³, sendo a maioria voltada para o atendimento a usuários de planos de saúde privados. Em Bertioga, cerca de 16% dos moradores contam com planos privados de assistência médica, 70% dos quais são coletivos (empresariais)⁹⁴. Outros 3,6% contam com algum plano exclusivamente odontológico – dados de setembro de 2011. A cobertura por planos e seguro de saúde pode ser considerada baixa, já que, em 2011, a média para o Estado de São Paulo era de 44%. Tal situação se traduz na maior dependência das ações e serviços oferecidos pelo SUS municipal.

A análise dos procedimentos hospitalares do SUS indicou que as internações da população do município fora de Bertioga representam cerca de 20%. Tal constatação indica que o número de leitos hospitalares disponíveis em Bertioga é insuficiente, obrigando o deslocamento de quase um quinto da demanda de internações para outros municípios. Bertioga conta com apenas um hospital público e municipal, que foi objeto de contrato de gestão para ser administrado pela Fundação ABC. Com 43 leitos, o município oferece menos de um leito por mil habitantes. Há uma previsão de ampliação do hospital⁹⁵, visando a criação de 60 novos leitos, mais dez leitos de UTI para adultos e outros dez leitos para atendimento neonatal.

Um problema de Bertioga é o valor das transferências que recebe do Fundo Nacional de Saúde, que representa a menor proporção entre todos os municípios da Baixada. Reitera-se que isto ocorre porque, da região, apenas Bertioga não implantou a Estratégia de Saúde da Família – opção que certamente poderia melhorar bastante o acesso da população à atenção básica, dado o formato bastante longilíneo do município; o modelo tradicional exige um número bem maior de unidades básicas para que os usuários consigam atendimento mais próximo.

Segurança Alimentar e Nutricional

Em relação ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional, constata-se em Bertioga um processo de desvalorização da cultura alimentar, a insuficiência de equipamentos de abastecimento e a insatisfação da população quanto ao peso do preço dos alimentos no orçamento doméstico.

⁹³ Quatro clínicas/ambulatórios especializados; três consultórios isolados; uma policlínica e 4 unidades de serviço de apoio de diagnose e terapia.

⁹⁴ Ressalta-se que, no ano de 2012, poderá ocorrer um aumento significativo da população usuária de planos privados, com a aprovação recente da lei que possibilita à municipalidade oferecer planos de saúde para cerca de 1.700 servidores, mas podendo atingir cerca de 4.100 com a inclusão de seus familiares.

⁹⁵ De acordo com o Boletim Oficial do Município.

Quanto à cultura alimentar, evidencia-se o enfraquecimento da cultura caiçara, com a desvalorização do ofício de canoeiro e a diminuição do número de pescadores. Atualmente, muitos pescadores encontram no turismo uma alternativa de renda por meio da prática da pesca esportiva. As festas tradicionais - da Tainha e do Camarão na Moranga – persistem como importantes expressões de segurança alimentar por excelência, traduzindo aspectos da identidade e da cultura do povo e da região.

Quanto ao abastecimento, as críticas da população se dirigem à escassez dos pontos de venda e à distância dos locais de moradia. O abastecimento do mercado local é totalmente dependente da compra de produtos no Mercado Municipal de Santos ou na região produtora de Mogi das Cruzes. Nenhuma das cinco unidades agropecuárias existentes no município esta voltada à produção de frutas, legumes e verduras.

A atividade pesqueira tradicional vem diminuindo em número de barcos de pesca e em quantidade de pescado capturado, devido à concorrência de barcos maiores vindos de estados do sul.

A implantação recente de mais três feiras em bairros da periferia da cidade vem colaborando na garantia de acesso a uma maior variedade de frutas, verduras e legumes a preços mais acessíveis. Diferente de outros municípios da região, as feiras locais são bastante valorizadas como equipamentos de abastecimento.

As políticas públicas são determinantes na reversão dessas dificuldades. Em Bertioga, foram identificados os seguintes programas associados à Segurança Alimentar e Nutricional: Programa Bolsa Família, Renda Cidadã, Programa de Alimentação Escolar, Viva Leite, Implantação de Feiras, Programa de Alimentação Escolar Indígena, Projeto Diagnóstico e Tratamento de Anemia entre Crianças das Creches de Bertioga e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Na análise do funcionamento destes programas⁹⁶, constatou-se pouca complementaridade e integração entre os mesmos, ausência de iniciativas de programa e/ou projeto no setor de implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, hortas urbanas) e restrita participação do município.

Alinhando-se com as prioridades expressas na Política Nacional de Segurança Alimentar, de valorização dos povos e comunidades tradicionais, o município de Bertioga tem como grande desafio nesta área aprofundar o debate junto à gestão e à sociedade civil organizada, quanto à disponibilidade de se construir a base institucional para a implantação de uma política

municipal de SAN, que pressupõe o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas que articulem os programas existentes à participação social.

Segurança Pública

Apesar do padrão de desenvolvimento urbano marcado por segregação socioespacial, para além de sua condição particular de cidade de veraneio, responsável pela atração de uma grande população flutuante, Bertioga tem vivido nos últimos anos uma queda consistente nos seus índices de criminalidade. O número reduzido de homicídios, latrocínios e roubo de veículos faz da cidade um dos municípios mais seguros da região Metropolitana da Baixada Santista. A taxa de roubo é a mais baixa desde 1999 (101,42/100 mil hab.) e o mesmo acontece com a taxa de furto e roubo de veículos (18,13/100mil hab).

Alguns elementos, no entanto, merecem atenção. A taxa de furto, mesmo mais baixa do que dos municípios vizinhos, aumentou em relação aos dois anos anteriores (636,27/100mil hab). O ano de 2011 também registrou um número relevante de estupros (13/100mil hab). Adicionalmente, o tráfico sinaliza certo avanço, sendo um indutor de violência que parece estar ganhando espaço.

Importa destacar que Bertioga não possui uma secretaria ou outro órgão especificamente destinado à segurança pública, contando apenas com a Guarda Civil Municipal (GCM), que possui um efetivo de 90 homens e mulheres, que atuam sem qualquer armamento letal ou não letal, e com a defesa civil, que atua estruturada em plantões de 24 horas.

Considerando sua interface com a política de Segurança Pública Estadual, em Bertioga localizam-se uma delegacia e duas bases da Polícia Militar. Além disso, há um convênio estabelecido com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP/SP), que aloca aproximadamente 140 policiais militares na cidade durante a “Operação Verão”. Participam da mesma operação mais 60 guardas municipais. Além do efetivo de guardas, a Operação recebe recursos municipais da ordem de aproximadamente R\$ 380 mil, por ano. Esses esforços e investimentos realizados devem ser considerados como elementos que contribuíram para os baixos índices de criminalidade verificados.

Todavia, a ausência de uma estrutura formal de competência exclusiva, como uma secretaria ou uma coordenadoria, limita a atuação da cidade, na medida em que as ações correm o risco de ganhar um caráter primordialmente de intervenção e não de planejamento de longo prazo articuladas com o Governo do Estado, que é o responsável por esta área.

⁹⁶ A análise detalhada do funcionamento de todos estes programas pode ser encontrada no relatório completo.

EIXO 03 – GESTÃO MUNICIPAL

Mais do que investigar a estrutura administrativa do município, nos interessa apontar os principais resultados das análises sobre o financiamento público e a gestão participativa, que nos permitem iluminar questões centrais a serem enfrentadas por Bertioga.

Financiamento Público

A capacidade de gestão tem relação direta com as condições de financiamento público, sendo a compreensão das receitas e despesas do orçamento municipal um aspecto essencial para a discussão dos desafios de desenvolvimento das políticas públicas.

Bertioga teve em 2010 uma receita de R\$ 205 milhões, o que significa cerca de R\$ 4.300 reais por habitante/ano. Entre o ano de 2001 e 2010, a arrecadação do município apresentou um crescimento em valores corrigidos pelo IPCA de 63% – portanto, superior ao crescimento da população. Este aumento superou também o crescimento do PIB municipal. Trata-se de um orçamento bastante robusto e com forte tendência de crescimento. Essa receita tem forte base na arrecadação de tributos que envolvem a área imobiliária (IPTU e ITBI), que chegam a representar quase 30% da arrecadação total do município⁹⁷. Outra importante contribuição na receita referem-se às compensações financeiras dos royalties do petróleo⁹⁸.

Com relação às despesas, as análises elaboradas mostram que o município de Bertioga utiliza seus recursos basicamente para manter os serviços públicos já existentes. Dos R\$ 189,1 milhões empenhados durante o ano de 2010, 96% foram destinados a despesas correntes, enquanto 6%, a despesas de capital.

Segundo o Relatório de Gestão Fiscal do Município, para o ano de 2010, as despesas com pessoal foram de R\$ 57,6 milhões, representando apenas 30,8% da Receita Corrente Líquida que, naquele ano⁹⁹ ficou bem abaixo do limite de 54% determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰⁰. Pelos dados levantados, há um importante espaço

⁹⁷ O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) representou 22,5% da receita orçamentária do município – R\$ 46,1 milhões. O Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI) teve 7,9% de participação na receita orçamentária total – R\$ 16,2 milhões.

⁹⁸ Transferência esta que representa 10,5% do total da receita orçamentária sendo a segunda mais importante fonte de recursos do município, com R\$ 21,4 milhões.

⁹⁹ Segundo o relatório citado foi de R\$ 187,1 milhões.

¹⁰⁰ Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Arts. 19 e 20), o Poder Executivo Municipal pode gastar com pessoal até 54% desse tipo de receita. É importante ressaltar que, se a despesa com pessoal alcançar 95% dos 54% da Receita Corrente Líquida – art. 22 –, já haverá uma série de restrições aos gastos com pessoal.

para aumentar este tipo de gasto, como na contratação de professores, médicos e outros funcionários ou ainda reorganizar o plano de carreira, ser for o caso.

Um aspecto que chama a atenção na distribuição das despesas é a grande importância dos valores destinados aos “Serviços de Terceiros”, referente à contratação de empresas e pessoas para executarem serviços para a Prefeitura, que representaram R\$ 53,3 milhões dos gastos, 27% do total, sendo o segundo item mais importante das despesas orçamentárias. A importância destas despesas denotam uma forte tendência de terceirização do serviço público, significando altos custos para o município. Condição particularmente explicitada pelo atual orçamento dos serviços de Limpeza Urbana, que chega a representar 14,7% do total de recursos financeiros do tesouro municipal, ou um custo de R\$ 779,10, por habitante/ano.

Com relação às áreas de distribuição das despesas, Educação, Administração e Saúde respondem pelos três principais gastos, com R\$ 51,7 milhões; R\$ 48,2 milhões e R\$ 47,3 milhões, respectivamente, valores que representam 26,3%; 24,5% e, 24% do total empenhado em 2010. Com a função Urbanismo, os gastos representaram R\$ 26 milhões – 13,2% do orçamento. As quatro primeiras funções somadas representaram 87,9% do total empenhado.

A análise do processo orçamentário de Bertioga mostra que o município praticamente não tem endividamento e, segundo a Resolução 40 do Senado Federal, que define que os municípios podem se endividar em até 120% de sua receita corrente líquida, há uma ampla capacidade de Bertioga antecipar a solução dos mais diversos problemas, como habitação e outros, através do planejamento do aumento de sua dívida.

Deve-se ressaltar, entretanto, que existem importantes investimentos em curso e previstos, que impactarão no desenvolvimento do município. Com a CEF, o município firmou 15 contratos no período entre 2005 e 2011, representando um investimento de R\$ 137,7 milhões¹⁰¹ nas áreas de Habitação (R\$ 43,3 milhões), Infraestrutura (R\$ 14,6) e Educação, com a implantação de Centros de Tecnologia – CATIS (R\$ 7,9 milhões). As áreas de Saneamento e Pavimentação/Drenagem tiveram R\$ 1,1 milhão e R\$ 156 mil, respectivamente. Como já ilustrado nas outras análises, são também significativos os investimentos com recursos provenientes do Governo do Estado de São Paulo, como no caso da habitação e nas intervenções nos sistemas viário e cicloviário.

¹⁰¹ Dos quais, R\$ 67,4 milhões são o valor do Financiamento/Repasse.

Gestão participativa

A gestão democrática dos municípios é reconhecida pelo Estatuto da Cidade como uma das diretrizes gerais da Política Urbana. A efetividade da gestão democrática está pautada na regulamentação e consolidação de importantes instrumentos, como as Audiências Públicas, as Conferências das Cidades, a Iniciativa Popular, os Plebiscitos e Referendos.

Em plena consonância com o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica de Bertioga define¹⁰² que o município deverá promover sua política de desenvolvimento urbano dentro de um processo de planejamento permanente, com a participação da coletividade, atendendo aos objetivos e às diretrizes do Plano Diretor, mediante adequado Sistema de Planejamento. Essa mesma lei institui o instrumento da Iniciativa Popular, mas não regulamenta o instrumento do referendo, plebiscito, conferência, consultas e audiências públicas. Mesmo que o município possa utilizá-los, uma vez que a legislação federal já os institui, a regulamentação destes por lei municipal amplia as possibilidades de sua implementação efetiva como parte do sistema de gestão da cidade.

A política de gestão participativa está centrada nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas. O município tem, na atualidade, 17 conselhos formalmente constituídos – veja na tabela a seguir.

Visando o reforço da estruturação destes órgãos e a articulação das diversas políticas públicas, foi criada, em 2010, a Casa dos Conselhos, que visa apoiar o seu funcionamento¹⁰³. Da análise sobre a composição, estrutura e atribuições, evidenciou-se que os mesmos são, em sua totalidade, caracterizados por possuir composição paritária ou tripartite e caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador para propor e deliberar acerca de políticas públicas. É importante destacar também que a maioria tem a possibilidade de convocar e propor conferências públicas.

Conselho	Composição	Estrutura	Atribuições	Caráter/ Função	Realização de Conferências
Assistência Social	Paritário	Casa dos Conselhos	Definir as prioridades da política de assistência social, estabelecer as diretrizes para a elaboração do Plano Municipal, aprovar a Política Municipal de Assistência Social, propor critérios para a programação e execuções orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, fiscalizando a sua aplicação e movimentação.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Sim
Educação	Paritário	Casa dos Conselhos	Colaborar com o Executivo na definição das políticas de educação escolar do município, definir e fixar as diretrizes curriculares, acompanhar a execução dos convênios, propor normas para a aplicação dos recursos públicos.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Não
Desenv. da Comunidade Negra	Paritário	Casa dos Conselhos	Acompanhar a formulação de diretrizes e promoção de atividades afins, incentivar a execução de programas que visem a defesa dos direitos da comunidade negra, emitir pareceres sobre o assunto, encaminhar denúncias e fiscalizar o cumprimento da legislação.	Deliberativo e consultivo.	Não
Conselho de Saúde	Paritário	Casa dos Conselhos e sala própria	Propor políticas de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde e fiscalizar a movimentação do Fundo; acompanhar, avaliar e decidir sobre a realização das ações previstas no Plano Municipal de Saúde.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Sim
Dos Direitos da Criança e do Adolescente	Paritário	Casa dos Conselhos	Estabelecer políticas municipais que garantam os direitos da criança e do adolescente; acompanhar e avaliar as ações governamentais e não-governamentais; participar da elaboração da proposta orçamentária; gerir e fiscalizar o emprego dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Sim
De Esportes	Paritário	Casa dos Conselhos	Contribuir com o Conselho Estadual de Desportos e demais órgãos incumbidos da execução das Políticas de Esporte; fornecer auxílio e informações ao Poder Público e à comunidade; acompanhar a gestão dos recursos públicos voltados às atividades esportivas.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Não
De Alimentação Escolar	Paritário	Casa dos Conselhos	Fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar; participar da elaboração dos cardápios do Programa da Merenda Escolar; acompanhar e avaliar o serviço de merenda escolar; apreciar e votar o Plano de Ação da Prefeitura sobre a gestão do Programa de Merenda Escolar.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Não
Comunitário de Defesa do Meio Ambiente	Paritário	Casa dos Conselhos e Gabinete do Prefeito	Contribuir na formulação da política ambiental, por meio de diretrizes, recomendações e proposituras de planos, programas e projetos; propor a atualização da Política do Meio Ambiente para o município; aprovar as normas e critérios de qualidade ambiental, bem como os métodos para uso dos recursos ambientais; propor a criação de Unidade de Conservação; acompanhar os licenciamentos ambientais do município; apresentar sugestões de reformulação do Plano Diretor Urbano; gerir e fiscalizar o seu Fundo.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Não
Conselho dos Direitos da Mulher	Paritário	Casa dos Conselhos	Desenvolver ação integrada para implementação de políticas comprometidas com a superação das desigualdades de gênero; prestar assessoria ao Poder Executivo, emitindo pareceres e acompanhando a execução de programas de governo; efetuar denúncias, divulgar, fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Sim

¹⁰² Em seu artigo 80.

¹⁰³ A Lei nº 913, de 23 de Junho de 2010, criou a Casa dos Conselhos como instância municipal. São objetivos da Casa dos Conselhos: I - congregar em uma única sede todos os conselhos constituídos no município, conforme a respectiva legislação; II - atuar na formulação de estratégias para o controle social preconizado nas leis; III - apoiar as atividades dos conselhos de maneira integrada na articulação das políticas públicas; IV - cadastrar, orientar e apoiar as instituições públicas e privadas, no âmbito do município, que desenvolvam atividades vinculadas à atuação dos conselhos municipais; V - propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal da Casa dos Conselhos, acompanhando a movimentação e aplicação dos mesmos; VI - incentivar e promover o engajamento da sociedade civil na construção de um novo pacto social baseado na justiça social, humanização, transparência, solidariedade e equidade.

Conselho do Idoso	Paritário	Casa dos Conselhos	Formular, coordenar, supervisionar e avaliar a política municipal do idoso; propor e deliberar medidas que visem a proteção, assistência e defesa do idoso; organizar campanhas de conscientização ou programas educativos para a sociedade, tendo em vista o envelhecimento sadio; estimular projetos que insiram os idosos nos diversos setores da atividade social.	Deliberativo e consultivo.	Sim
Do FUNDEB	Tripartite	Casa dos Conselhos	Acompanhar e controlar, em todos os níveis, a distribuição dos recursos financeiros do FUNDEB municipal; supervisionar a realização do Censo escolar; supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual; exigir o cumprimento do plano de carreira e remuneração do magistério da rede municipal de ensino.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Não
De Habitação, Planej. e Desenvolvimento Urbano	Paritário	Casa dos Conselhos e estrutura na Sec. de Habitação	Acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e desempenho dos programas realizados; apreciar e aprovar os programas; emitir parecer sobre os assuntos de sua competência, gerir e fiscalizar o Fundo Municipal de Habitação; convocar e implementar, anualmente, a Conferência Municipal de Habitação.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Sim
De Turismo	Paritário	Casa dos Conselhos e estrutura da Sec. de Turismo	Estabelecer políticas que visem o desenvolvimento do turismo local, contribuindo com o Planejamento Municipal do Turismo, através da elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico; coordenar e incentivar o turismo no município; estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e as ações da iniciativa privada.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Sim
Para Assuntos da Pessoa com Deficiência	Paritário	Casa dos Conselhos	Colaborar na formulação de política municipal dos direitos da pessoa portadora de deficiência; promover campanhas educacionais e debates para a conscientização e contra a discriminação; propor a eliminação de obstáculos físicos; promover ações que propiciem a inserção de pessoas portadoras de deficiência nos setores públicos e privados.	Deliberativo e consultivo	Sim
Da Juventude	Paritário	Casa dos Conselhos	Analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor políticas públicas que permitam e garantam a integração e a participação do jovem nas diversas esferas do município, bem como respondam às necessidades da juventude. Propor a criação de canais de participação popular junto aos órgãos municipais, para atender as questões relacionadas. Fomentar o associativismo juvenil. Promover campanhas de conscientização e programas educativos sobre potencialidades, direitos e deveres da juventude.	Deliberativo e consultivo	Sim
Sobre Drogas	Paritário	Casa dos Conselhos	Propor programa municipal de prevenção ao uso indevido de drogas e entorpecentes, acompanhando a sua execução. Coordenar, desenvolver e estimular programas e atividades de prevenção da disseminação do tráfico e do uso e abuso de drogas. Colaborar, acompanhar e formular sugestões para as ações de fiscalização e repressão.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador	Não
De Políticas Culturais	Paritário	Casa dos Conselhos	Propor, acompanhar, avaliar e fiscalizar ações de políticas públicas para o desenvolvimento da cultura sempre na preservação do interesse público. Colaborar na articulação das ações entre organismos públicos e privados da área da Cultura. Propor e analisar políticas de geração, captação e alocação de recursos para o setor cultural. Gerenciar e fiscalizar os recursos do Fundo Municipal de Incentivo à Cultura. Realizar audiências públicas para prestar contas de suas atividades. Realizar conferências anuais.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.	Não

TABELA 4
Estrutura dos Conselhos de Bertioga

É prevista a periodicidade mensal para as reuniões em todos os conselhos, além de possíveis reuniões ordinárias, entretanto, na prática, a dinâmica de funcionamento dos diferentes conselhos é bastante diferente¹⁰⁴. Já foram realizadas conferências temáticas por oito conselhos municipais, além de uma conferência por um conselho.

A representação da sociedade civil nos conselhos se dá por meio de ONG's, entidades de classe e assistenciais, associações de bairro e igrejas, entre outras, sendo a presença de organizações oriundas de comunidades do meio popular minoritária. Um dos motivos que explicam esta ausência é a exigência, na legislação que institui os conselhos, da regularidade jurídica das organizações integrantes do Conselho. A maioria das organizações oriundas de bairros populares não está constituída legalmente. A Agenda 21 de Bertioga, ainda que frágil, parece ter capacidade e potencial de mobilização da população de bairros populares, principalmente em torno do tema moradia, onde atua e contribui com a organização de movimentos.

A participação da sociedade civil em Bertioga é fortemente vinculada ao 'convite' aos espaços institucionais que foram sendo criados pelo poder público local. Nesse sentido, o poder municipal tem grande influência sobre esses conselhos, limitando de alguma maneira a sua autonomia. Por outro lado, algumas organizações têm assento em muitos conselhos municipais, o que indica a concentração da representação da sociedade civil nos conselhos em poucas entidades.

Embora a previsão legal e a constituição formal dos conselhos representem um importante avanço para gestão pública de Bertioga, estas ações não garantem a representatividade do conjunto da sociedade civil e efetiva participação na definição das políticas públicas. A ampliação da representatividade dos diferentes segmentos e a capacitação dos participantes são importantes desafios a serem enfrentados na ampliação da efetividade da gestão participativa local, considerada aqui como importante pressuposto para o desenvolvimento sustentável do município.

¹⁰⁴ Segundo informações da Prefeitura e de membros dos conselhos, há os que funcionam regularmente e bem (como é o caso da Saúde, Assistência Social, Turismo, Deficiência, do Idoso, da Mulher, da Criança e do Adolescente) e outros que funcionam de forma irregular e frágil (Desenvolvimento da Comunidade Negra, Esportes, Educação, Habitação). Os conselhos de Políticas Culturais, Juventude e Drogas foram constituídos recentemente.

A REALIDADE DE BERTIOGA NA VISÃO DA POPULAÇÃO



As considerações abaixo resultam do processo participativo desencadeado junto às organizações da sociedade civil, por meio de entrevistas e oficina pública¹⁰⁵, e de pesquisa qualitativa por meio de discussão em grupo¹⁰⁶. De maneira geral, não foram identificadas grandes contradições entre a percepção dos participantes da pesquisa qualitativa e das organizações da sociedade civil. Estas, entretanto, apresentaram maior grau de informação e trouxeram elementos de explicitação e aprofundamento sobre sua visão do município, tendo em vista que são sujeitos políticos ativos com maior interferência nas políticas públicas.

O material recolhido foi compilado e sistematizado abaixo, procurando refletir as principais questões e visões apresentadas, as políticas públicas e perspectivas de desenvolvimento. Procuramos explicitar no texto os diferentes pontos de vista dos mais variados segmentos entrevistados e os interesses diversos evidenciados pelos mesmos, sempre a partir de uma perspectiva democrática e inclusiva, no sentido de considerar legítimas

¹⁰⁵ Foram mapeadas 55 organizações, 12 das quais foram entrevistadas em fevereiro de 2012. Também foi realizada uma Oficina Pública no dia 27 de março de 2012, que contou com a participação de 13 organizações, onde se procurou aprofundar essa escuta. No Relatório de Bertiooga é apresentada uma tabela detalhada com dados sobre a origem, objetivos e funcionamento geral das organizações entrevistadas e dos participantes da oficina.

¹⁰⁶ Aplicada em evento no dia 16 de dezembro de 2011, a dois grupos de moradores de ambos os sexos, com idades entre 25 e 50 anos e pertencentes aos segmentos socioeconômicos "c" e "d".

todas as opiniões que se colocaram, ainda que contraditórias e/ou excludentes entre si.

A percepção das organizações entrevistadas em relação à gestão municipal e às políticas públicas no município oscila entre avaliações positivas e negativas. Há reconhecimento, por parte de vários entrevistados, de avanços no sentido de ampliação dos espaços para a participação da sociedade, principalmente os conselhos, que são valorizados pelas organizações. Há, porém, uma percepção predominante, por parte destas lideranças, da necessidade de aperfeiçoamento dos espaços participativos e de ampliação da transparência, no sentido de garantir uma efetiva participação da sociedade no controle e gestão das políticas públicas.

Diferentes atores consultados mencionaram que o nível de autonomia das organizações da sociedade civil é frágil e a estruturação de muitas das organizações é recente, especialmente nos bairros populares. Essa frágil autonomia apontada, que sugere certa dependência das organizações da sociedade civil em relação à Prefeitura, não impede a percepção de problemas relativos à insuficiência ou ausência de políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do município.

Entre os diferentes atores envolvidos nestas dinâmicas participativas há uma percepção recorrente em relação à precária infraestrutura urbana, classificada como “gargalo”, “precária”, “grande problema”. A falta de investimento em infraestrutura é apontada como um grande problema. Há questionamentos de alguns dos interlocutores sobre a capacidade de gestão da Prefeitura entendendo que o município vivencia um “paradoxo da abundância”, em face de uma grande receita e de um menor nível de investimentos.

A situação da moradia popular é outra preocupação amplamente compartilhada pelos entrevistados e participantes da oficina pública e da pesquisa qualitativa. O alto preço dos imóveis, a precariedade das habitações, os alagamentos, a ocupação de áreas de preservação ambiental e a irregularidade fundiária são problemas identificados pelos diferentes interlocutores, que indicam ainda a necessidade de revisão do Plano Diretor e de ações de Regularização Fundiária.

Lideranças entrevistadas e participantes da oficina apontam uma relação direta entre a situação precária da habitação nos bairros populares e a forma como o Poder Público lidou com o crescimento da atividade da construção civil – não dando respostas efetivas à demanda criada pelos novos trabalhadores.

Em relação à solução da questão habitacional para a população de baixa renda, há divergências. O entrevistado de uma das organizações aponta a criação

do Parque Estadual da Restinga de Bertiooga (PERB) como um grande problema para enfrentar a demanda por habitação popular. Para este entrevistado, apesar da existência de vazios urbanos na área entre a Rio-Santos e a praia, o alto valor de mercado impossibilita a construção de habitação de interesse social pela prefeitura. Outro interlocutor afirma que o problema é a não existência de áreas destinadas à habitação de interesse social no atual Plano Diretor.

Chama a atenção a fragilidade de movimentos populares que se articulem ou mobilizem em torno de temas específicos, como a questão da moradia, que se constitui em uma temática importante no município e que envolve situações conflitivas como remoção, despejos e ainda condições muito precárias de habitação e de infraestrutura em bairros populares.

A importância dos condomínios na expansão urbana do município é também outro tema bastante destacado por vários dos entrevistados. A Riviera de São Lourenço é referência recorrente nas entrevistas realizadas junto às lideranças das organizações, assim como na pesquisa qualitativa. Numa perspectiva comparativa, o condomínio é sempre destacado pelo patamar de qualidade de vida vigente, em contraposição a Bertiooga. É também reforçada por muitos dos participantes sua importância na arrecadação de impostos, além do seu potencial na geração de empregos.

Existe em várias falas dos atores escutados um receio sobre a possibilidade de emancipação da Riviera de São Lourenço em relação ao município, embora, segundo um dos entrevistados, a Riviera “prefira” ser mais um bairro do município. O modelo de urbanização da Riviera de São Lourenço é apresentado pelo interlocutor do próprio condomínio, como exemplo bem sucedido de desenvolvimento urbano sustentável.

O sistema de transporte é apontado como um dos maiores problemas de Bertiooga pelas lideranças de bairros da periferia. Em várias falas são percebidas críticas em relação à disponibilidade de transportes públicos, que acabam por limitar o usufruto de atividades de lazer no município e nas regiões próximas.

Quanto ao serviço de coleta de lixo domiciliar – tema abordado na pesquisa qualitativa e na oficina –, o mesmo é aprovado em razão da sua regularidade. No entanto, lamenta-se que a coleta seletiva de materiais recicláveis ainda não esteja devidamente implantada na cidade. Alguns acham que ela está em fase inicial de implantação, outros desconhecem esse fato. Comenta-se que os resíduos domiciliares recolhidos são levados para o lixão localizado perto de Caruara. Apenas um participante mencionou que o lixão está fechado e que o destino dos resíduos é São Paulo. Mesmo tendo sido desativado há algum

tempo atrás, tudo indica que tal lixão ainda se faz presente na memória da população. Ao falar sobre o assunto, mostram-se preocupados com os seus impactos no meio ambiente.

A limpeza urbana foi criticada pela falta de lixeiras nas ruas, a ausência de um sistema de drenagem e a precária manutenção das valas por onde escoam a água das chuvas.

Alguns entrevistados manifestaram a necessidade de políticas públicas de prevenção ao uso e tráfico de drogas e à violência. Explicitam a preocupação com esta situação porque ela atinge, de forma mais acentuada, crianças, adolescentes e jovens.

A saúde também é apontada de forma genérica como sendo um dos problemas das políticas públicas no município, apesar da percepção de melhora em determinados aspectos.

A educação é colocada por várias organizações como um problema e que, segundo lideranças, tem a ver, especialmente, com a falta de creches. Faltaria ainda maior investimento na área da educação básica, que afetaria a possibilidade de qualificação profissional de muitas pessoas. Há queixas quanto à superlotação das salas de aula, à ausência constante de professores, à merenda insuficiente, à utilização inadequada do material escolar, à falta de infraestrutura e de planejamento na gestão escolar.

Tema recorrente, especialmente entre os entrevistados do meio popular, é a necessidade de investimento em políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda, no sentido de ampliar a oferta e as perspectivas de trabalho no município e superar a sazonalidade própria do veranismo. Vários segmentos compartilham a visão de que é fundamental qualificar a população, especialmente os jovens, para o mercado de trabalho, principalmente para o turismo. Segundo os segmentos escutados, empresas que se instalam no município não contratam mão de obra local por falta de qualificação da população e por inexistência de lei que proteja o trabalhador que mora na cidade.

Embora o turismo seja ressaltado como a principal possibilidade de desenvolvimento, é consensual que a cidade ainda não possui infraestrutura adequada para tal atividade. A falta de identidade cultural, a inexistência de uma política para atrair os turistas ao longo do ano e a ausência de receptivo turístico qualificado foram alguns dos problemas identificados pelos participantes.

Quanto às perspectivas para o desenvolvimento do município, embora exista um consenso que Bertiooga precisa investir em novas alternativas para a diversificação de sua economia, são evidentes os

conflitos de interesse entre diferentes grupos, que se expressam em disputas pelo uso e ocupação do território. Apesar de terem sido apontadas ênfases em algumas possibilidades de desenvolvimento, julgamos que duas propostas tem mais força, e iluminam, com clareza, dois distintos interesses em jogo.

De um lado, está uma perspectiva de desenvolvimento suportada pela construção de novos condomínios de alto padrão e pela verticalização da orla. Favorecendo a atividade do veraneio, essa perspectiva, atualmente predominante, tem os representantes da indústria da construção civil como principais promotores. De outro, está uma perspectiva alternativa de desenvolvimento, que propõe o turismo sustentável e o ecoturismo, articulados à inclusão social da população. Considerando as potencialidades naturais e histórico culturais, esta proposta pressupõe a ampliação de investimento em infraestrutura, capacitação de mão de obra, resgate da cultura e identidade local, melhoria nas políticas sociais e ampliação do lazer. Tal perspectiva tem força entre algumas das organizações da sociedade civil, como a Agenda 21, e entre os grupos da pesquisa qualitativa.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUTURO DE BERTIOGA

Da articulação das expectativas e visões da população sobre o desenvolvimento de Bertioiga com as análises técnicas temáticas desenvolvidas, procuramos estruturar algumas considerações sobre as perspectivas de desenvolvimento, as condições de viabilidade e as implicações em termos de reestruturação do território e definição de políticas públicas.

PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Apesar das potencialidades do município em termos de riquezas naturais e culturais, e do forte interesse e mobilização de vários setores da sociedade organizada em fortalecer o turismo em bases sustentáveis e com maior inclusão da população, o veraneio segue como atividade de maior destaque na economia local, sendo responsável por importante parcela dos empregos do município (construção civil, empregados domésticos, atividades imobiliárias e de administração de condomínios) e contribuindo de maneira significativa na arrecadação municipal.

É importante destacar, porém, a relação da atividade com a predominância de baixas remunerações e grande informalidade nas relações de trabalho, e relativizar seus efeitos na dinamização da economia local, uma vez que os proprietários de residências dos condomínios ficam pouco tempo no município, que tem ocupação intensa apenas no período do verão.

A superação da condição sazonal também é uma preocupação daqueles que visam diversificar as modalidades de turismo, articulando o turismo de sol e praia às atividades nos parques naturais e à cultura local – posta como estratégia de uma ocupação em diferentes períodos do ano. O resultado da análise dos projetos e ações e usos sustentáveis nas áreas protegidas de Bertioiga mostram que já é corrente o desenvolvimento de atividades de ecoturismo nesses espaços, que podem vir a ser potencializadas. A capacitação da população, garantindo melhoria da renda de pescadores e moradores locais em situação de vulnerabilidade, e o aprimoramento das ações de monitoramento e fiscalização dos espaços protegidos são condições a serem consideradas no fortalecimento do turismo sustentável e incluyente. Na perspectiva de resgate das identidades culturais de Bertioiga, o apoio e a retomada da pesca pode se constituir em elemento importante para o turismo sustentável.

A expansão das atividades de veraneio, a partir da implantação de novos condomínios, parece ter como limitante as restrições ambientais do município, que vêm inviabilizando a aprovação de novos projetos, embora persistam grandes vazios urbanos. A intensificação da construção nos condomínios, a partir da

verticalização das edificações, vem se apresentando como um possível meio de expansão do veraneio, com localizações de novos empreendimentos ainda bastante concentradas na orla de maneira descontínua.

A integração do município na cadeia do petróleo e gás é uma discussão ainda incipiente, que pode vir a ser ampliada, principalmente em função de sua localização estratégica, entre polos dinâmicos e do conjunto de grandes projetos que são previstos para a região. Embora a criação de novos postos de trabalho e a diversificação da economia sejam efeitos desejáveis principalmente pela população mais pobre e por alguns setores da Prefeitura, existem entraves ao fortalecimento de uma maior articulação da Petrobrás, que advém de limitações da própria configuração do território, de restrições da legislação urbanística e de fortes interesses relacionados às atividades imobiliárias que procuram fortalecer a cidade como espaço de veraneio.

IMPLICAÇÕES EM TERMOS DE REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO

O protagonismo do veraneio na dinâmica econômica do município foi determinante na definição de um padrão de urbanização disperso e potencialmente segregador. Hoje, de maneira geral, Bertioiga apresenta situações urbanas bastantes diferenciadas, divididas principalmente pela rodovia SP-55. Na porção próxima à praia, encontram-se os espaços mais valorizados e bem dotados de infraestrutura, onde predominam as segundas residências. Do outro lado, encontram-se áreas com piores condições de infraestrutura, não incorporadas pelas dinâmicas imobiliárias, onde se constata uma rápida expansão de núcleos informais. A precarização das condições habitacionais se consolida como um dos mais graves problemas urbanos do município.

A implantação de grandes condomínios em espaços descontínuos dificulta na atualidade a consolidação de um sistema viário local, que impossibilita a articulação dos diferentes espaços urbanos do município independente da utilização da estrutura viária regional – a rodovia SP-55. Tal configuração dificulta as condições de mobilidade, gerando a sobrecarga desse trecho de grande relevância à circulação de passageiros e cargas.

POLÍTICAS PÚBLICAS

O planejamento do desenvolvimento e expansão do território e o enfrentamento das condições de precariedade habitacional se colocam como principais objetivos da política urbana para Bertiooga.

A revisão do Plano Diretor deve considerar a previsão e regulamentação dos instrumentos urbanísticos que garantam maior interferência do planejamento nas dinâmicas imobiliárias e no enfrentamento da precariedade habitacional – garantindo um desenvolvimento urbano mais justo e equilibrado, que permita maior integração urbana e reduza progressivamente as condições de segregação marcantes neste território.

A necessidade de otimização e adensamento da área já urbanizada parece ser uma questão essencial a ser posta em debate, em face da limitação das áreas disponíveis para a expansão urbana, sendo um meio de redução da pressão sobre a necessidade de novas frentes de urbanização. A consolidação do sistema viário local é uma condição essencial para a viabilização do adensamento das áreas já urbanizadas.

A discussão sobre diversificação das atividades econômicas de Bertiooga, tanto para o reforço do turismo como no sentido de uma maior integração com a cadeia de petróleo e gás, põe em relevo a necessidade de viabilização de investimentos em obras de infraestrutura e saneamento básico, aprimorando o fornecimento energético e o transporte de passageiros e de cargas, além da infraestrutura urbana em geral, incluindo o aperfeiçoamento do sistema de drenagem e do sistema viário.

Também parecem prioritárias ações na área do desenvolvimento econômico, no sentido do fortalecimento de programas de turismo de base comunitária e de cursos de capacitação para moradores locais, com o intuito de que estes possam trabalhar com o turismo marítimo e o turismo de aventura.

Com relação à gestão pública, as conquistas alcançadas no sentido da gestão democrática, a partir da criação de espaços de participação nos diversos conselhos municipais, podem ser reforçadas com a ampliação da transparência e do controle sobre as definições das políticas públicas e as destinações orçamentárias do município. A ampliação da participação da população pela inserção de novos grupos e segmentos e sua capacitação contínua é um meio essencial de fortalecimento da gestão democrática.

BIBLIOGRAFIA

- AGEM. Plano Ciclovário Metropolitano da Baixada Santista: Relatório Final. Santos: AGEM, SIGGeo Engenharia e Consultoria Ltda. 2006.
- CETESB. Relatório Qualidade das Praias Litorâneas no Estado de São Paulo – 2010. São Paulo: Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), 2011.
- CONCREMAT. Plano Municipal de Saneamento Básico de Bertioga: Relatório 4. São Paulo: Concremat, 2010.
- MARICATO, Ermínia. Metrópole na Periferia do Capitalismo. São Paulo: Hucitec/Série Estudos Urbanos, 1996.
- SAKAMOTO, Roberto Rezende de Souza. Bertioga: paisagem, ambiente e urbanização. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 2008.
- SMA - IF. Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente e Instituto Florestal, Instituto Ekos Brasil, 2006. Disponível em: http://www.iorestal.sp.gov.br/Plano_de_manejo/PE_SERRA_MAR. Acesso em 22/01/2008.
- WWF/IEB, 2008. Diagnóstico Socioambiental para Criação de Unidades de Conservação - Polígono Bertioga. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.ffiorestal.sp.gov.br/bertiogaEstudos.php>. Acesso em novembro de 2011.

