

# | 873 | HABITAÇÃO E MUDANÇAS AMBIENTAIS NA ZONA COSTEIRA PAULISTA

César Augusto Marques da Silva  
Francine Modesto dos Santos  
Roberto Luiz do Carmo

## **Resumo**

Nesse artigo buscamos um diálogo mais intenso entre dois campos do saber extremamente dinâmicos: a área de população e ambiente e o campo dos estudos urbanos. Apesar dos grandes avanços que ambas as áreas tiveram nas décadas recentes, consideramos que nesse momento seja fundamental à área de população e ambiente (de onde partimos) a incorporação de modo efetivo das discussões sobre os estudos urbanos no intuito de compreender como os processos de mudança ambiental afetarão a dinâmica social, demográfica e urbana das cidades brasileiras. Para isso discutimos a relação entre urbanização e mudanças ambientais, enfatizando a problemática habitacional como elemento central tanto no enfrentamento da questão urbana como também na adaptação/vulnerabilidades em relação às mudanças ambientais. Empiricamente utilizamos tal perspectiva para debater três municípios localizados em diferentes contextos socioeconômicos da zona costeira de São Paulo: Ilha Comprida (Litoral Sul), Santos (Região Metropolitana da Baixada Santista) e Caraguatatuba (Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte). Os dados utilizados na análise são o Censo Demográfico 2010 e os planos diretores urbanísticos, a fim de enfatizar tanto a necessidade de diagnósticos sobre a condição de habitações nesses municípios, através da realização de estimativas sobre a demanda habitacional, como também a discussão sobre o planejamento urbano na escala local.

**Palavras-chave:** urbanização, mudanças ambientais, déficit habitacional, zona costeira de São Paulo.

## **INTRODUÇÃO: URBANIZAÇÃO E MUDANÇAS AMBIENTAIS**

Durante o século XX o processo de urbanização brasileiro ganhou notoriedade e um alcance que talvez poucos esperavam. Ocorrendo a uma rápida velocidade, acompanhamos a maciça transferência de populações rurais para áreas urbanas, com a consolidação e efetivação da transição urbana. Segundo os dados do Censo Demográfico (IBGE), em 1950, 18,78 milhões de pessoas moravam em cidades, enquanto em 2010, 160,9 milhões de pessoas habitavam em áreas urbanas (84,36% da população total).

Tal mudança não ocorreu uniformemente, e atingiu as diversas camadas da população brasileira de modo desigual, gerando um cenário urbano que comumente é associado à ideia de precário e em crise (CANO, 2011). Para Martine e Mcgranham (2010) isto ocorre dada a influência de dois fatores: a arraigada desigualdade existente na sociedade

brasileira e uma incapacidade de efetivar antecipadamente o planejamento do crescimento urbano, que foi inevitável.

No mesmo sentido, Villaça (2011) aponta que o processo histórico de estruturação do Brasil ocorreu através de uma série de mecanismos perversos, com a consolidação da segregação e da desigualdade social, processo reproduzido juntamente com o crescimento das cidades. Tal característica impõe às pesquisas sobre a cidade que a segregação seja tida como um elemento fundamental, ou seja, que a natureza da espacialidade das cidades seja tida em função da desigualdade. Desse modo o espaço urbano deve ser visto na articulação entre segregação e desigualdade, que a despeito de sua vinculação ao acesso à recursos políticos, econômicos e ideológicos, também se manifesta claramente no espaço urbano.

Desse modo, a obra de Villaça (2011) aponta que no Brasil as características da segregação são peculiares, sendo que: a segregação não ocorre sob a forma de círculos concêntricos, onde as centralidades são ocupadas pelos mais ricos e as periferias pelos pobres; a segregação é histórica e relacionada à totalidade das estruturas social e urbana; há uma relação entre dominação e segregação, onde o espaço urbano exerce um papel; é necessário ir além da perspectiva da segregação por bairros e incorporar o tema a região geral da cidade.

Nesse cenário é necessário tomar especial cuidado com a questão da habitação no espaço urbano. Essa existe enquanto direito fundamental, assegurada no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, mas enquanto realidade dentro do contexto da urbanização brasileira, a questão ainda é extremamente controversa. A ocupação de áreas ilegais, a proliferação de domicílios com baixas condições de estrutura e salubridade, a falta de planejamento na expansão urbana e a incorporação efetiva dos mais pobres ao direito à cidade ainda são temáticas pouco resolvidas no Brasil. Segundo o Censo Demográfico 2010, havia no país 6.329 aglomerados subnormais, com 11,4 milhões de pessoas e 3,2 milhões de habitações.

De outro lado, recentemente tem surgido com intensidade maior a discussão sobre a relação entre mudanças ambientais e cidades. A consolidação do tema das mudanças climáticas, enfatizando que o aumento de eventos extremos climáticos (principalmente os de origem hidroluviométrica) está em curso (IPCC, 2012), traz um desafio que, se não é novo, ganha vigor nas cidades brasileiras: a incorporação do tema ambiental. A ideia de que é necessário enfrentar o risco para além da mitigação aos poucos se consolida. A concepção de

como a sociedade enfrenta o risco, das suas capacidades de ação e adaptação, ganham centralidade crescente.

Porém, o ponto central dos problemas ambientais urbanos não está no advento das mudanças climáticas globais, mas sim no processo de urbanização. Esse, através da lógica especulativa de ocupação do espaço, permitiu e condicionou a ocupação de áreas de risco ambiental (Ribeiro, 2008). Tratado como mercadoria pela economia política da cidade, a transformação da terra em solo urbano visou atender interesses de mercado, notadamente o lucro e a valorização do capital (Singer, 1977; Santos, 1994).

Nesse cenário urbano, de profunda conexão entre a problemática ambiental e social nas cidades, com grande descaso pelos problemas da grande parte da população brasileira, que é de baixa renda, a questão da habitação destinada a esse grupo é central. Conforme Martine e McGranahan (2010) debatem, a ausência de uma atitude proativa em relação às necessidades de moradia dos pobres representa um esforço explícito e sistemático de gestores que visa obstruir o assentamento dos pobres, seja através de regulações urbanísticas utópicas e irrealistas, seja por medidas de obstrução ao acesso de infraestrutura. No entanto, as consequências desse processo são perversas: a informalidade da cidade é estimulada e a elas os mais pobres acabam por recorrer, áreas ambientalmente frágeis são ocupadas e os riscos a que tais populações se submetem são multiplicados.

A partir de tais elementos, o objetivo principal desse artigo é debater a relação entre urbanização, habitação e mudanças ambientais a partir de uma perspectiva múltipla, considerando majoritariamente a literatura acerca da urbanização brasileira produzida nos campos dos estudos urbanos e de população e ambiente. Especificamente, analisamos o caso de três municípios da zona costeira de São Paulo: Ilha Comprida (Litoral Sul), Santos (Região Metropolitana da Baixada Santista) e Caraguatatuba (Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte). A partir da discussão sobre o processo de urbanização local dessas regiões, utilizamos na análise duas metodologias principais. Essas são: a construção de uma estimativa do déficit habitacional para cada um dos municípios e para a região como um todo a partir dos dados do censo demográfico 2010 e a análise dos planos diretores urbanísticos.

Assim enfatizamos tanto a necessidade de diagnósticos sobre a condição de habitações nesses municípios, através da realização de estimativas sobre a demanda habitacional, como também a discussão sobre o planejamento urbano na escala local.

## URBANIZAÇÃO E AMBIENTE NO BRASIL

Arquitetos, planejadores urbanos, economistas, sociólogos e demógrafos foram alguns dos profissionais que se dedicaram exaustivamente a problemática da questão urbana, no Brasil e no mundo, em uma história cheia de interconexões com o próprio desenvolvimento da ciência, tanto na Antiguidade como no seu desenvolvimento posterior, dentro do projeto da modernidade. Para compreender tais desdobramentos, constitui-se um saber que vislumbrou na cidade um espaço produzido socialmente, onde tanto as utopias como as diferenças foram levadas a cabo. Há um sentido de criação de *heterotopia* no urbano (Santos, 2012). A partir das obras de Foucault (1984) e Lefebvre (1999), a autora argumenta que a cidade é utópica, pois não se configura exatamente como o lugar do real, sendo por vezes representada como perfeita ou contrária à realidade. No entanto há a heterogeneidade do espaço da cidade e das utopias que nela ressoam, sendo esse também o espaço da diferença. Assim, a materialização dos modelos urbanos ao longo da história não representou a realidade, mas sim suas características heterotópicas e utópicas (Santos, 2012).

Dentro dessa perspectiva, o Brasil teve um planejamento urbano, principalmente no século XX, já calcado no modelo modernista e posteriormente funcionalista. Definindo padrões de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A cidade brasileira foi marcada por uma modernização incompleta ou excludente, com a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo (Maricato, 2000).

Em termos histórico-econômicos, esse processo foi alicerçado pelo modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, que condicionado pela expansão do capital, esteve na base da formação de uma sociedade urbano-industrial marcadamente desigual, social e regionalmente, centrada no eixo centro-sul brasileiro. Tal expansão ocorreu com um massivo deslocamento populacional campo-cidade, na transição do modelo agrário-exportador. Os fluxos migratórios eram compostos por uma maioria de trabalhadores ligados à atividade agrícola de subsistência, que posteriormente fariam parte do excedente de mão de obra nas cidades (Singer, 1974). A industrialização se efetivou com a generalização de baixos salários e um mercado residencial restrito, com gestões urbanas calcadas na tradição de investimento regressivo e por uma legislação ambígua, com aplicação arbitrária da lei (Maricato, 2000).

A transformação das cidades e da própria sociedade brasileira desse período resultou, sinteticamente, em uma sociedade complexa, com diversificação social, espacial e

ocupacional, com grande heterogeneidade, segmentação e uma desigualdade profunda (Faria, 1991).

Acompanhado a tal movimento, no plano das ideias, Maricato (2000) destaca que o urbanismo brasileiro (planejamento e regulação urbanística) não teve (ou tem) comprometimento com a realidade concreta, apenas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem: essa sequer é reconhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias. A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial”. Nessa linha não seria pela falta de planos urbanísticos ou pela sua má qualidade que as cidades brasileiras apresentam problemas graves, mas sim porque os planos aprovados seguem interesses tradicionais da política local. Nas metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras exercem papel ainda maior na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito. Portanto, a ilegalidade das moradias é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui, com consequente acesso desigual a bens, serviços e restrições à mobilidade (Maricato, 2011).

Dentre os vários produtos resultantes da urbanização brasileira, um dos que se destaca mais intensamente no período recente é a periferização, principalmente no contexto das metrópoles (Kowarick, 1993; Maricato, 1979; Bonduki e Rolnik, 1978). Marcada pela dinâmica de concentração/exclusão da população e das atividades econômicas, o fenômeno, tal qual ocorre no Brasil, expressa as próprias desigualdades sócio-espaciais das cidades. Na busca pela moradia possível, as camadas mais pobres procuram por áreas afastadas do centro da cidade, em lugares com pouca ação do capital, e escassez de recursos. Para Kowarick (1993) tal situação exprime as extorsões que se operam pela inexistência ou precariedade de serviços coletivos: é o processo de espoliação urbana. Assim, o problema do acesso à habitação demonstra parte dessa conjuntura de luta pelo espaço urbano, onde a segregação surge como produto e produtora do conflito social (Rolnik, 1995).

Nesse contexto destacamos que a exclusão territorial, teve duas grandes consequências: a depredação ambiental que é promovida pela dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos – com ocupação das áreas de proteção ambiental pela moradia pobre, ocasionando a sua deterioração; e os altos índices de violência e insegurança nos bairros de origem ilegal (Maricato, 2000).

A partir de tais consequências, parte dos demógrafos, e especificamente aqueles ligados a tradição de questões ambientais, passaram também a se ater com mais atenção para a questão urbana. A perspectiva crescente desse grupo foi a de que as grandes

questões ambientais não estavam restritas ao tema do uso e ocupação do solo, com ênfase nas pesquisas sobre desmatamento, mas sim na temática urbana. É importante frisar que como tema de pesquisa, a relação população-ambiente é relativamente recente: surge na década de 1980 e ganha maior profundidade somente a partir da década de 1990 (Pebley, 1998; Hogan, 1991).

Dentro de tal linha, no campo das cidades, destacamos três grandes grupos de temáticas:

- a) As pesquisas com foco nas relações entre poluição e degradação ambiental urbana e seus efeitos sobre a população e sua dinâmica, cuja pesquisa clássica no Brasil foi desenvolvida por Hogan (1993), em Cubatão.
- b) Os estudos sobre mobilidade, forma de cidade e impactos ambientais, de um ponto de vista mais centrado nas possibilidades de preservação ambiental e nos riscos ambientais que surgem em relação ao tipo de urbanização e habitação consequentes do modelo de cidade (Ojima, 2007; Marandola Jr., 2008). Nesse grupo também incluímos as pesquisas sobre vulnerabilidade social e ambiental, que tratam de conhecer as populações expostas aos riscos oriundos da modernidade, seja de uma forma ampla ou de modo localizado (Marques, 2010; Modesto, 2011).
- c) As inter-relações entre mudanças ambientais globais e urbanização, onde se explicita as conexões existentes entre modelo de urbanização, formas de cidade e mobilidade, com um foco na questão energética e na racionalização do uso do espaço (Ojima, 2007b).

Tal recorte certamente é sintético. As pesquisas na área, inclusive no Brasil, tem atingido uma visibilidade e uma abrangência temática com um escopo ampliado nos anos recentes. A obra organizada por Martine (2012) é exemplo disso. Cobre, a partir do enfoque população-ambiente, questões políticas, de gênero, questões filosóficas relacionadas aos dilemas ambientais contemporâneos e o tema da saúde, por exemplo. Mesmo assim, com os três eixos destacados previamente, colocamos a necessidade de dialogar mais intensamente com os estudos urbanos, para incluir de modo mais efetivo na agenda de pesquisa a temática da desigualdade estrutural que afeta o Brasil urbano. Será esse o contexto que as mudanças ambientais afetarão a maior parte da população e os espaços urbanos: não criando novos riscos, mas sim como um desafio sobreposto a uma realidade de fragmentação e desigualdade.

A partir do vislumbramento desses processos, colocamos a seguir um debate mais específico sobre a dinâmica da zona costeira de São Paulo, focados em três municípios: Ilha Comprida, Santos e Caraguatatuba.

## DINÂMICA REGIONAL DA ZONA COSTEIRA DE SÃO PAULO

As últimas décadas do século XX foram de intensas transformações para a zona costeira do Estado de São Paulo. Sua ocupação urbana foi ampliada e os setores da economia se diversificaram. Embora os amplos espaços destinados ao turismo de veraneio, com a extensa linha de praia, ainda sejam de primordial importância ao desenvolvimento regional, não se pode afirmar que este, por si só, ou somente a indústria ou a agricultura, possuam um peso determinante para a dinâmica econômica local. De igual modo, em termos demográficos os processos são intensamente variados em função das características de cada uma das regiões que compõem o Litoral: o Litoral Sul, a Baixada Santista e o Litoral Norte. A região possui uma planta industrial crescente, não mais limitada ao Polo Industrial de Cubatão, dada a diversificação oriunda da produção energética, com a instalação de infraestruturas de exploração de petróleo e gás nas reservas litorâneas do pré-sal (Carmo, Marques e Miranda, 2012).

Algumas consequências dessa dinâmica já são verificadas: no reaquecimento do mercado imobiliário em Santos, na retomada de construções verticais com oferta de maior número de unidades, e em Caraguatatuba, com a construção da Unidade de Tratamento de Caraguatatuba (UTGCA) e ascensão da porcentagem da participação industrial na economia municipal. Tais processos possuem rebatimentos na questão ambiental, em uma área de especial interesse no que concerne aos seus ecossistemas.

De modo mais específico podemos notar as características seguintes nas regiões aqui analisadas.

No Litoral Sul estão as maiores porcentagens de populações rurais (apesar de Ilha Comprida possuir uma população 100% urbana) e a menor concentração populacional do litoral paulista. Sua urbanização mais intensa ocorreu a partir da década de 1960, com a construção da Rodovia Regis Bittencourt (BR-116), que liga São Paulo ao Vale do Ribeira e Curitiba. Nas décadas de 1970 e 1980 houve ainda a implantação de projetos de loteamentos que não levaram em conta seu frágil equilíbrio ambiental (Mendonça, 2007; Modesto 2012).

Geograficamente, destaca-se a constituição do pelo Sistema Estuarino-lagunar de Cananéia-Iguape, delimitado a norte pelo município de Iguape, a leste por Ilha Comprida, a oeste pela Serra do Mar e a sul pelas ilhas de Cananéia e Cardoso.

Até meados de 1870 o porto de Iguape tinha como atividade o escoamento de produtos do Vale do Ribeira, principalmente arroz. Mas desde o declínio do ciclo de

mineração do ouro houve a redução das atividades do porto e consequentemente a estagnação econômica do Vale do Ribeira.

Especificamente em Ilha Comprida, em meados dos anos 1980 essa situação se reverte, com a chegada do turismo, com um intenso processo de urbanização a ele relacionado (Mendonça, 2007). Esse foi uma alternativa econômica para o município, mas, segundo Queiroz e Pontes (1999), favoreceu a especulação imobiliária na ocupação do espaço, com ausência de planejamento e introduzindo novos hábitos e costumes, descolados daqueles dos nativos. Assim, os dados do Censo Demográfico 2010 indicam que em Ilha Comprida há o maior percentual de domicílios particulares não ocupados de uso ocasional (62%), ou seja, domicílios de veraneio ou segunda-residência.

Com sede no município de Santos, a Baixada Santista é a mais dinâmica região do litoral. Contudo, Santos apresentou crescimento populacional praticamente nulo ao longo das três últimas décadas, dada à inexistência de áreas disponíveis com características do solo propícias à construção civil. No período mais recente o surgimento de grandes empreendimentos imobiliários, com edificações elevadas, indica a reversão, ao menos parcial, desse quadro. Tais mudanças refletem a perspectiva de crescimento econômico previsto para a região, em função da descoberta das novas áreas petrolíferas. Há também o Porto de Santos, com papel historicamente estruturador na configuração do espaço urbano e seu crescimento (Souza, 2006).

No Litoral Norte há uma crescente metropolização. Em janeiro de 2012, foi institucionalizada a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, através da Lei 1.166/2012, no bojo de um conjunto de investimentos do Governo do Estado de São Paulo na região. Com isso, cria-se uma nova possibilidade de planejamento e gestão urbana e ambiental regional através da agência e conselhos metropolitanos. Vale ressaltar que a experiência recente nas regiões de Santos e Campinas, guardadas as respectivas e expressivas especificidades, tenha tido pouca efetividade principalmente por conta da falta de recursos para implementar as políticas metropolitanas (Davanzo e Negreiros, 2006).

### **Estimativas de Déficit habitacional**

Com base no contexto geral posto acima, discutimos a seguir o déficit habitacional da região, considerando tanto as questões metodológicas como as tendências apresentadas nesses municípios.

Uma questão essencial sobre o déficit habitacional é relativa às formas de medição disponíveis. As definições variam e com elas os resultados gerados também são

diversos. Nesse trabalho aplicamos a metodologia utilizada pela Caixa Econômica Federal (2011) para estimar as demandas/déficits habitacionais para os municípios da zona costeira de São Paulo, realçando os casos de Ilha Comprida, Santos e Caraguatatuba. Embora existam outras metodologias, como a elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2008), aqui nos atemos à metodologia efetivada pela Caixa, pois a consideramos adequada à base de dados utilizada (o Censo Demográfico), e também um ponto de partida para proposições de alternativas metodológicas.

No trabalho da CEF (2011), se calcula a demanda habitacional no Brasil. Conceitualmente, é pressuposto que a demanda por habitação é formada pelas pessoas que pretendem criar um novo arranjo domiciliar ou que necessitam substituir um domicílio inadequado. Para isso são considerados três fenômenos sóciodemográficos: o ciclo de vida e a transição da adolescência para a vida adulta; os padrões de conjugalidade e a idade média ao casar; a formação de novos arranjos domiciliares e a distribuição das taxas de chefia. São calculadas duas demandas: a Demanda Habitacional Demográfica - DHDE, que é uma demanda potencial, e a Demanda Habitacional Domiciliar - DHDO, que é referente ao número de domicílios inadequados, que precisam ser substituídos em função da ausência de condições de habitabilidade e segurança.

Para o cálculo da primeira se adotam os seguintes passos:

1. Os potenciais demandantes de novas moradias são os adultos com idades entre 24 (idade média ao casar no Brasil) e 64 anos, que tem condições de formar um novo arranjo domiciliar.
2. Não se computam os arranjos domiciliares onde o responsável pelo domicílio vive sozinho ou com cônjuge, com ou sem crianças e jovens abaixo de 24 anos, ou com idosos a partir de 65 anos, por serem considerados como atendidos por moradia.
3. Cálculo da taxa de chefia para os seguintes grupos de idade: 24 a 29 anos; 30 a 39 anos e 40 a 64 anos.
4. Cálculo do número de adultos existentes nos domicílios para cada grupo de idade (24 a 29 anos, 30 a 39 anos e 40 a 64 anos), multiplicados pela respectiva taxa de chefia de cada grupo. A soma dos valores corresponde a DHDE.

Já o cálculo da DHDO se baseia no número de domicílios improvisados; domicílios em cômodos e domicílios que não possuem banheiro ou vaso sanitário.

Para aplicar a metodologia de forma contextualizada nos municípios do litoral paulista seguimos os passos descritos anteriormente, ressaltando que:

1. Estimaram-se as taxas de chefia por grupo etário quinquenal por município.

2. Somente as pessoas que não eram nem responsáveis nem cônjuges e estavam entre 24 e 64 anos foram consideradas como potenciais demandantes.
3. O grupo dos potenciais demandantes foi ponderado pelas taxas específicas de chefia, para seu grupo etário e município.
4. A relação entre demanda total e domicílios foi calculada de duas formas: para o total de domicílios e para o total de domicílios ocupados, já que a proporção de domicílios fechados (incluindo os de uso ocasional) é alta nesse contexto.

Tabela 1. Demanda Habitacional Domiciliar (DHDO) e Demanda Habitacional Demográfica (DHDE) nos municípios do litoral paulista.

MUNICÍPIO	DHDO	DHDE	DHT (DHDO + DHDE)	Total Domicílios	Total domicílios ocupados	DHT / Domicílios (%)	DHT / Domicílios ocupados (%)
Ubatuba	114	3.236	3.350	59.996	25.101	5,58	13,35
<b>Caraguatatuba</b>	<b>112</b>	<b>4.464</b>	<b>4.576</b>	<b>64.740</b>	<b>31.980</b>	<b>7,07</b>	<b>14,31</b>
São Sebastião	222	3.091	3.313	43.259	23.633	7,66	14,02
Ilhabela	55	1.137	1.192	14.640	9.042	8,14	13,18
Bertioga	161	1.704	1.865	44.834	14.581	4,16	12,79
Guarujá	659	14.085	14.744	137.574	85.036	10,72	17,34
Cubatão	1.158	5.546	6.704	38.955	36.492	17,21	18,37
<b>Santos</b>	<b>1.739</b>	<b>23.054</b>	<b>24.793</b>	<b>177.137</b>	<b>144.715</b>	<b>14,00</b>	<b>17,13</b>
São Vicente	786	16.943	17.729	123.165	101.761	14,39	17,42
Praia Grande	508	11.599	12.107	200.061	83.513	6,05	14,50
Itanhaém	100	3.614	3.714	67.177	28.287	5,53	13,13
Mongaguá	41	2.079	2.120	41.822	14.598	5,07	14,52
Peruíbe	108	2.478	2.586	40.166	19.297	6,44	13,40
Cananéia	65	506	571	5.616	3.693	10,17	15,46
<b>Ilha Comprida</b>	<b>10</b>	<b>307</b>	<b>317</b>	<b>10.993</b>	<b>3.125</b>	<b>2,88</b>	<b>10,14</b>
Iguape	67	1.232	1.299	14.466	9.097	8,98	14,28

Fonte: Calculado a partir de IBGE - Censo Demográfico 2010.

De modo geral, observamos que a demanda demográfica (DHDE) por habitações é intensamente superior a demanda domiciliar (DHDO) (Tabela 1). As maiores demandas (em termos absolutos e relativos) estão na região central do litoral. Como a diferença entre o total de domicílios e os domicílios ocupados é alta, a maior parte dos municípios que possuem turismo baseado nas segundas residências apresentou diferenças significativas entre a demanda relativa de tais categorias. Em Ilha Comprida, por exemplo, onde a relação entre DHT/Domicílios é de 2,88, a relação DHT/Domicílios ocupados é de 10,14.

Em termos metodológicos, apontamos duas questões principais. Primeiramente, o grupo da DHDO é provavelmente subdimensionado. Se considerarmos outros elementos o

resultado poderia variar significativamente (por exemplo, com o tipo de acabamento da residência, o tipo de assentamento e a qualidade do próprio imóvel). Já no grupo de DHDE há um potencial sobredimensionamento. Isso porque nem todos que demandam casas constituirão uma nova residência de modo unipessoal, mas, ao ponderar pelas taxas de chefia, esse efeito pode ser minimizado (por exemplo, se existem 50 pessoas entre 40 e 50 anos convivendo em residências que não são chefes, e a taxa de chefia para esse grupo é de 0,5, esse grupo adiciona uma demanda de 25 novos domicílios, e não de 50).

Desse modo propomos metodologicamente que, para uma melhor aproximação da DHDO, o cálculo das residências em situações precárias seja feito a partir do material das paredes externas. Para isso foram considerados precários os domicílios com material não durável (taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material não durável). A Tabela 2 traz essa estimativa, considerando a Demanda em função do material da parede externa (DHPE).

Notamos que em alguns casos a diferença é significativa, em função do próprio tamanho populacional do município. Enquanto essa diferença é grande em Guarujá e Santos, por exemplo, ela é levemente negativa para os casos de Cananéia e Ilhabela. No entanto, tal característica não é uma regra: Praia Grande é substancialmente maior que São Sebastião, mas mesmo assim a diferença DHDP e DHDE foram maiores para a segunda.

Tabela 2. Comparação entre estimativas de demandas habitacionais.

	DHDO	Demanda em função do material da parede externa (DHPE)	DHPE-DHDO
Ubatuba	114	294	180
<b>Caraguatatuba</b>	<b>112</b>	<b>198</b>	<b>86</b>
São Sebastião	222	693	471
Ilhabela	55	41	-14
Bertioga	161	360	199
Guarujá	659	3.666	3.007
Cubatão	1.158	1.912	754
<b>Santos</b>	<b>1.739</b>	<b>3.093</b>	<b>1.354</b>
São Vicente	786	1.887	1.101
Praia Grande	508	482	-26
Mongaguá	100	146	46
Itanhaém	41	457	416
Peruíbe	108	209	101
Iguape	67	121	54
Cananéia	65	37	-28
<b>Ilha Comprida</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>19</b>

Fonte: Calculado a partir de IBGE – Censo Demográfico 2010. Resultados da Amostra.

Com relação a DHDE, propomos utilizar os dados da espécie da unidade doméstica como uma proxy para a demanda. Nesse caso, todos os domicílios com famílias estendidas e/ou compostas seriam demandantes de uma nova habitação. Assim não se considera a demanda em função do responsável, mas sim por família.

Foram calculadas duas aproximações nesse quesito. Uma considerando somente as unidades compostas como demandantes de novas habitações, e outra considerando as unidades compostas e estendidas.<sup>1</sup> A Tabela 3 traz os resultados.

Os resultados são bastante distintos para a Tabela 3. Considerando somente as famílias compostas, as demandas só ultrapassam os 5% para o caso de Cubatão (que é o município com a maior demanda em todos os casos). Já se tivermos que as famílias estendidas também demandam habitações, os valores sobem e alcançam os maiores níveis. Considerando todos os domicílios, as situações mais precárias seriam em Cubatão e São Vicente. Já em relação aos domicílios ocupados é em Itanhaém a demanda mais crítica, de 38,50%.

Tabela 3. Demandas habitacionais com base nas espécies de unidades domésticas estendidas e compostas.

	DHDO	DHC (Unidades Compostas)	DHEC (Unidades estendidas + Compostas)	DHTa (DHDO + DHC)	DHTb (DHDO + DHEC)	DHTa/ Domicílios (DOM)	DHTa/ Domicílios ocupados (DOMOC)	DHTb/ DOM	DHTb/ DOMOC
Ubatuba	114	545	4.557	659	4.671	1,10	2,63	7,79	18,61
<b>Caraguatatuba</b>	<b>112</b>	<b>789</b>	<b>6.178</b>	<b>901</b>	<b>6.290</b>	<b>1,39</b>	<b>2,82</b>	<b>9,72</b>	<b>19,67</b>
São Sebastião	222	663	4.392	885	4.614	2,05	3,74	10,67	19,52
Ilhabela	55	333	1.767	388	1.822	2,65	4,29	12,45	20,15
Bertioga	161	407	2.817	568	2.978	1,27	3,90	6,64	20,42
Guarujá	659	1.642	19.413	2.301	20.072	1,67	2,71	14,59	23,60
Cubatão	1.158	732	7.217	1.890	8.375	4,85	5,18	21,50	22,95
<b>Santos</b>	<b>1.739</b>	<b>3.832</b>	<b>29.551</b>	<b>5.571</b>	<b>31.290</b>	<b>3,15</b>	<b>3,85</b>	<b>17,66</b>	<b>21,62</b>
São Vicente	786	1.794	22.513	2.580	23.299	2,09	2,54	18,92	22,90
Praia Grande	508	1.579	16.313	2.087	16.821	1,04	2,50	8,41	20,14
Mongaguá	100	263	2.859	363	2.959	0,54	1,28	4,40	10,46
Itanhaém	41	507	5.579	548	5.620	1,31	3,75	13,44	38,50
Peruíbe	108	362	3.790	470	3.898	1,17	2,44	9,70	20,20
Iguape	67	155	1.896	222	1.963	1,53	2,44	13,57	21,58
Cananéia	65	62	743	127	808	2,26	3,44	14,39	21,88
<b>Ilha Comprida</b>	<b>10</b>	<b>83</b>	<b>509</b>	<b>93</b>	<b>519</b>	<b>0,85</b>	<b>2,98</b>	<b>4,72</b>	<b>16,61</b>

Fonte: Calculado a partir de IBGE - Censo Demográfico 2010.

<sup>1</sup> Segundo a definição do IBGE, as unidades **estendidas** são constituídas pela pessoa responsável com pelo menos um parente, formando uma família que não se enquadre nos tipos descritos como nuclear; e as **compostas** são constituídas pela pessoa responsável, com ou sem parente(s), com pelo menos uma pessoa sem parentesco agregado(a), pensionista, convivente, empregado(a) doméstico(a), parente do empregado(a) doméstico(a).

Como resultados gerais, apontamos que em Santos, onde a urbanização já é mais consolidada, os déficits habitacionais são maiores, tanto em volume como proporcionalmente (relação DHTb/DOMOC de 21,62). Esse fenômeno está disperso em toda a região central da Baixada Santista (Guarujá, Cubatão e São Vicente, além de Santos). O número do déficit sobe substancialmente ao considerarmos que famílias vivendo em unidades estendidas.

Em Caraguatatuba os níveis do déficit são intermediários, com uma relação DHTb/DOMOC de 19,67. Com um processo de urbanização ainda intenso e com mudança qualitativas em curso, a cidade é representativa de uma gestão que ora beneficia suas características turísticas, ora suas demandas locais, em um embate entre gestão da cidade e gestão do balneário (Abdalla, 2004).

Já em Ilha Comprida a demanda é menor. Sua relação DHTb/DOMOC é de 16,61. No município, de pouco mais de nove mil habitantes, o déficit relacionado ao tipo de construção não chega a 100 domicílios. No entanto é interessante que de seus aproximadamente 3,5 mil domicílios ocupados, cerca de 600 são de unidades compostas e/ou estendidas.

Para os três casos também observamos que o principal elemento do déficit está relacionado a dinâmica demográfica e a composição domiciliar, e não a qualidade da habitação em si. Por um lado esse é um dado relevante em termos de políticas públicas, pois alerta que a composição e as transformações da população devem ser consideradas para equacionar a questão habitacional. Por outro lado, exemplifica que a metodologia gera resultados que mesmo dispares, apontam a profunda necessidade de reformular as políticas habitacionais.

## **A discussão dos planos diretores**

### **Ilha Comprida**

Ilha Comprida, por não possuir mais de 20 mil habitantes, não tem obrigatoriedade na elaboração de um plano diretor. Assim, a cidade não o possui. O interessante é que o município possui mais de 10 mil domicílios, e que, se o critério quantitativo fosse o mesmo, mas relacionado ao total de habitações, provavelmente o plano diretor deveria ser adotado. Além disso, o município está na sua totalidade em uma APA, o que potencializa os conflitos entre gestão ambiental/urbana e desenvolvimento econômico.

Isso representa um enorme desafio que cidades balneárias, onde há grande espaço para o crescimento populacional em curtos períodos de tempo devido ao veraneio, tem que lidar. Não se pode tomar como absoluta sua população, já que as variações comumente elevam seus números em duas ou três vezes.

No entanto, há, no momento atual, um plano diretor em discussão por meio de audiências públicas e seguindo os processos participativos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

A prefeitura municipal apresentou em 2002 uma proposta de readequação da APA de Ilha Comprida ao Governo do Estado, propondo novos parâmetros de uso e ocupação do solo onde 30% de seu território passaria a ser focado no Plano Diretor (a ser elaborado), como área própria à urbanização (Araripe et al., 2008).

### **Santos**

O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos foi reformulado recentemente, e publicado através da Lei Complementar n.º 731, de 11 de julho de 2011. Entretanto, anteriormente a esse já havia sido feito outro plano, regulamento pela Lei Complementar n.º 311 de 23 de novembro de 1998, sendo que data de 1968 o primeiro plano diretor físico da cidade (Lei n.º 3.529/68). Tomando como princípio básico o desenvolvimento sustentável, o plano cria as seguintes áreas integradas para a cidade: área urbana, de expansão urbana e de proteção ambiental<sup>2</sup>.

Para atingir tais objetivos a Lei adota planos específicos em seis grandes áreas: sustentabilidade ambiental, desenvolvimento urbano, desenvolvimento turístico, pesquisa e desenvolvimento, desenvolvimento energético, desenvolvimento portuário, retroportuário e logística, desenvolvimento da pesca e aquicultura. Ao longo da Lei cada um dos planos tem suas diretrizes detalhadas, e podemos considerar que há, de fato, uma sinergia expressa entre os vetores, em uma visão relativamente bem integrada. Há também critérios para o acompanhamento e o monitoramento da implementação do plano diretor através de indicadores em cinco grandes áreas (ambiental, social, econômico, institucional e setorial). No campo mais específico da habitação, destacamos que se enfatiza a necessidade de que a propriedade urbana cumpra sua função social e uma série de artigos com objetivo de incentivar e implementar de maneira mais incisiva planos de habitação de interesse social.

### **Caraguatatuba**

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.santos.sp.gov.br/frame.php?pag=/planejamento/planejamento.php>. Acessado em 13/11/2012.

Com as mudanças recentes na configuração territorial de Caraguatatuba, houve um acompanhamento institucional relativamente amplo no escopo do poder municipal. Uma série de documentos e zoneamentos podem ser visualizados no website da prefeitura de Caraguatatuba<sup>3</sup>. Como base desses está o Plano Diretor, criado pela Lei Complementar n.º42 de 24 de novembro de 2011. Os objetivos e princípios básicos constantes no plano trazem a todo tempo temas recorrentes do Estatuto da Cidade, com referência ao direito à cidade e a efetivação de uma Lei com base ao respeito das funções sociais da terra, da propriedade e da cidade, como um todo.

Sua estrutura está em torno de duas políticas básicas: a política ambiental e de desenvolvimento urbano. Assim como em Santos, a sinergia entre os elementos é intensa, e as possibilidades de promoção de habitação de interesse social são estimuladas.

A partir das duas políticas, a Lei estabelece a estruturação de um plano urbanístico-ambiental, pautado em quatro redes: hídrica, viária, de transporte público coletivo, e na rede estrutural de eixos e polos de centralidades, que são os centros e eixos de comércio e serviços consolidados ou em consolidação, e os grandes equipamentos urbanos. Além dessas redes, que são consideradas estruturadoras, o plano considera também os seguintes elementos como integradores: habitação, equipamentos sociais, áreas verdes, espaços públicos e espaços de comércio, serviços e indústria.

Por fim, destacamos que o zoneamento já está claramente colocado no plano diretor. Com uma ampla abrangência, que cobre desde zonas em áreas de preservação permanente (APPs), áreas de risco, de expansão urbana, passando por zonas portuárias e zonas industriais relativas à produção de petróleo e gás, fica claro que as transformações pelas quais a região passa já ressoaram profundamente no que tange a legislação municipal. Como plano de fundo, mas também de modo explícito, o novo plano diretor da cidade busca a consolidação de Caraguatatuba enquanto centro/sede, com força polarizadora, das atividades produtivas e geradoras de emprego no Litoral Norte.

Desse modo, se por um lado o PD de Caraguatatuba representa um grande avanço, já que um município relativamente pequeno tem documentado e planejado de modo claro como será seu desenvolvimento urbano, o que vemos nos mapas de zoneamento é um reflexo das transformações pelas quais o município passa. Sendo essa a região com a maior quantidade de áreas ainda disponíveis a ocupação no Litoral Norte e na Baixada Santista (com significativa porção de seu território em relevo de planície), o plano vem para legislar o

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/noticias/?id=5425>. Acessado em 13/11/2012.

processo que já está em curso, e não para efetivamente planejar o futuro segundo uma “vocação” da cidade plenamente entendida e debatida.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A urbanização brasileira sempre se viu face a intensos desafios, dentre os quais a inclusão social e a efetivação do direito à cidade, de modo amplo, certamente se constitui como uma problemática contemporânea central. Soma-se a tal aspecto a necessidade da incorporação da temática da mudança ambiental. Nas cidades do país, ano após ano se enfrentam inundações, deslizamentos e efeitos de secas intensas, eventos que certamente não podem ser enquadrados enquanto desastres naturais. De certo modo o estímulo para a redução do déficit habitacional é um indicador importante também no planejamento do risco. Como discutimos, para efetivar tal questão devemos considerar, ao lado da salubridade e segurança oferecida pela física dos domicílios, também a composição demográfica dos mesmos. Para isso é necessário também considerar em que medida que a habitação em famílias estendidas é uma estratégia de sobrevivência frente às demandas urbanas, ou uma alternativa mediante a dificuldade do acesso a uma casa própria com condições de localização espacial e construção física que minimamente correspondam as necessidades das famílias.

É preciso levar em conta também que a questão dos riscos ambientais é pouco contemplada por tais estimativas habitacionais. Em Caraguatatuba, por exemplo, cerca de 22% da população vive em áreas expostas a riscos ambientais (Marandola Jr. et al., 2012). Se, por um lado, articular políticas explicitamente direcionadas à resolução do déficit habitacional seja uma medida adaptativa importante para a construção da resiliência e da sustentabilidade urbana, por outro, não garante por si só a resolução dos problemas de vulnerabilidade socioambiental frente aos riscos da mudança ambiental. Nesse sentido é necessário uma visão de caráter integrado, que articule o tema do déficit habitacional juntamente com a questão do processo de urbanização de forma ampla.

Em outro sentido, a consolidação dos planos diretores é um tema fundamental para discutir a questão ambiental dentro da perspectiva urbana.

## **REFERÊNCIAS**

ABDALLA, Ricardo A. **O processo de urbanização de Caraguatatuba** – A gestão da cidade versus a gestão do balneário. 2004. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas.

- ARARIPE, C.; FIGEUEIREDO, P.; DEUS, A. **Zoneamento de APA**. Preocupação com a capacidade de suporte ou garantia da ação antrópica capitalista? O caso de Ilha Comprida, Litoral Sul de São Paulo. IV Encontro Nacional da ANPPAS, Brasília - DF, jun. 2008.
- BONDUKI, N. G.; ROLNIK, R. **Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**. São Paulo: USP, 1978.
- CANO, Wilson. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas, Editora da Unicamp, 2011.
- CARMO, R. L., MARQUES, C., MIRANDA, Z. A. I. **Dinâmica demográfica, economia e ambiente na zona costeira de São Paulo**. **Textos Nepo** - Campinas: Núcleo de Estudos de População / Unicamp, 2012.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Caixa Econômica Federal - Brasília: CAIXA, 2011. 170 p.
- DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R. A gestão das regiões metropolitanas do interior paulista: Região Metropolitana de Campinas e Região Metropolitana da Baixada Santista. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.
- FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 29, Mar/91, p. 98-119, 1991. (Maricato, 2011).
- FOUCAULT, M. **De outros espaços**. Cercle d'Etudes Architecturales. Conferência, 1984. Disponível em: <[http://www.virose.pt/vector/periferia/foucault\\_pt.html](http://www.virose.pt/vector/periferia/foucault_pt.html)>. Acesso em: 13 nov. 2012.
- HOGAN, D. J. Crescimento Demográfico e Meio Ambiente. **Revista Brasileira de Estudos de População**, n, v.8, n.1/2, p.61-71, 1991.
- \_\_\_\_\_. **População, pobreza e poluição em Cubatão, São Paulo**. In: MARTINE, G. (Org.). **População, Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Campinas: Ed. Unicamp, 1993. p. 101-131.
- IPCC. **Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation**. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2012. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 582 pp.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG; 1999.
- MARANDOLA JR., E.; MARQUES, C.; DE PAULA, L.T.; CASSANELI, L.B. Crescimento urbano e áreas de risco no Litoral Norte de São Paulo, Brasil. In: V CONGRESSO DA ASSOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN.. Montevideo, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Habitar em Risco: mobilidade e vulnerabilidade na experiência metropolitana**. 278f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- MARQUES, C. **População e Riscos às mudanças ambientais em zonas costeiras da Baixada Santista: um estudo sócio-demográfico sobre os municípios de Bertioga, Guarujá e São Vicente**. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2010.
- MARTINE, G.; McGranahan, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, R (org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

- \_\_\_\_\_. **População e sustentabilidade na era das mudanças ambientais globais: contribuições para uma agenda brasileira.** Belo Horizonte, ABEP, 2012.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. VAINER, C. e MARICATO, E (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando concensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. **A produção social da casa e da cidade no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-ômega, 1979.
- \_\_\_\_\_. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, vol.25, n.71, jan./abr., p. 7-22, São Paulo, 2011.
- MENDONÇA, J.T. **Gestão dos recursos pesqueiros do complexo estuarino-lagunar de Cananéia-Iguape-Ilha Comprida,** Litoral Sul de São Paulo, Brasil. 2007. 383p. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.
- MODESTO, Francine. **Populações em situações de risco ambiental em São Sebastião, Litoral Norte de São Paulo.** 2011. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- \_\_\_\_\_. Dinâmica populacional e mudanças ambientais: riscos e dinâmica urbana no Litoral Sul de São Paulo, Brasil. **Annales - V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población,** Uruguay, octubre, 2012.
- OJIMA, R. **Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental.** Tese (Doutorado em Demografia) Unicamp, Campinas. 2007a.
- \_\_\_\_\_. A urbanização contemporânea e as dimensões humanas das mudanças ambientais globais. In: HOGAN D. J. (Org.). **Dinâmica populacional e mudança ambiental.** Campinas: Nepo/Unfpa, 2007b.
- PEBLEY, A R. Demography and the environment. **Demography**, v.35, n.4, p.377-89, 1998.
- RIBEIRO, W. C. Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil. **Parcerias Estratégicas** (Brasília), v. 27, p. 297-321, 2008.
- ROLNIK, R. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.
- SANTOS, L. M. R. Uma antropologia hestética da cidade: heteropias e utopias urbanas da antiguidade à modernidade. **Geografia em questão**, v. 05, n. 01, 2012, pp115-130.
- SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade.** São Paulo: HUCITEC, 1994.
- SINGER, P. Implicações econômicas e sociais da dinâmica populacional brasileira. In: Estudos sobre a população brasileira. **Caderno CEBRAP** n. 20, p. 5-16. SP: CEBRAP, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 1977.
- SOUZA, C. D. C. **Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias. Porto de Santos: desafio deste novo século.** 2006. 207f. Dissertação (Mestrado) - FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- VILLACA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011.