



BERTIOGA

diagnóstico



**LITORAL
SUSTENTÁVEL**
DESENVOLVIMENTO
COM INCLUSÃO SOCIAL



Fonte: Landsat e Google Earth
Crédito: Marcelo Fantin/Litoral Sustentável

1979/1980

1991/1992

2000

2011

**DIAGNÓSTICO URBANO SOCIOAMBIENTAL
E PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL EM MUNICÍPIOS DA
BAIXADA SANTISTA E LITORAL NORTE
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Boletim nº 1 BERTIOGA

- Diagnóstico de Bertioga
- Leitura Comunitária
- Economia
- População e Ocupação do Território
- Infraestrutura e Serviços
- Meio Ambiente
- Legislação e Gestão

**2
3
4
5
6
7
8**

Este Boletim integra o projeto Litoral Sustentável - julho/agosto de 2012

REALIZAÇÃO



CONVÊNIO



DIAGNÓSTICO DE BERTIOGA

Nas páginas deste boletim você vai encontrar uma síntese do Diagnóstico Urbano Socioambiental Participativo de Bertioiga, iniciativa integrada ao projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social, que vem sendo realizado pelo Instituto Pólis, com apoio da Petrobras

LEITURA COMUNITÁRIA E TÉCNICA

Este diagnóstico combina uma leitura comunitária e uma leitura técnica da realidade do município. Na leitura comunitária procuramos perceber a avaliação dos moradores sobre os processos de transformação em curso no litoral, suas perspectivas sobre o desenvolvimento do município e expectativas quanto ao futuro. Para isso, realizamos uma pesquisa qualitativa para levantamento da opinião de moradores, fizemos o mapeamento das organizações sociais existentes, entrevistamos lideranças de diferentes setores e promovemos uma oficina de debates.

A leitura técnica envolveu o estudo da economia do município, suas fragilidades e potencialidades, a análise urbanística e jurídica do processo de ocupação do território e de suas contradições, com destaque para temas como as condições de moradia, o acesso a infraestrutura urbana, as condições de mobilidade local e regional; as questões relativas às áreas ambientais protegidas e às possibilidades de crescimento e adensamento urbano, entre outras.

Os próximos passos

Esses são os resultados que apresentamos à comunidade. Depois desse debate e de eventuais complementos e correções, o diagnóstico será publicado no site do projeto Litoral Sustentável. A partir daí aprofundaremos a discussão de pontos específicos, visando à construção de um programa de desenvolvimento sustentável para o município e para a região.

SOLUÇÕES LOCAIS E REGIONAIS

Os diagnósticos sobre a realidade de cada município demonstram que muitas questões são de âmbito regional, o que será analisado na próxima etapa do projeto.

As considerações municipais e a análise do seu conjunto na região vão contribuir como subsídio para o debate e construção de um programa de desenvolvimento sustentável com dimensão local e regional.

Neste processo, entendemos que a participação da sociedade e a articulação das políticas públicas municipais, estaduais e federais, além dos investimentos já previstos, serão fundamentais para alcançar soluções abrangentes para região e promover o desenvolvimento sustentável com inclusão social.

Agenda do processo participativo

- Seminário Estadual para apresentação do Diagnóstico Regional – 2º semestre 2012
- Seminários temáticos com poder público, sociedade civil e especialistas, dezembro de 2012
- Consultas Públicas por município com poder público, sociedade civil, 2013
- Audiências Públicas municipais para debater versão preliminar do Programa de Desenvolvimento Sustentável Local com o poder público, a sociedade civil, 2013
- Conferência Regional para apresentar e debater versão preliminar do programa e pactuar as propostas da versão final, com a participação dos diferentes níveis de governo e organizações da sociedade atuantes, 2013

Saiba mais sobre o projeto *Litoral Sustentável*, sua metodologia e equipe técnica no site www.litoralsustentavel.org.br

OS DESAFIOS DA INCLUSÃO E DA PARTICIPAÇÃO

Moradores discutem a infraestrutura urbana, o déficit habitacional e a necessidade de um projeto para o turismo



Grupo de discussão durante a oficina de Bertioga, realizada em março, no Hotel 27

As questões mais relevantes identificadas nas análises da realidade do município de Bertioga são, na maioria dos casos, respaldadas pela visão da população, por meio de uma leitura comunitária, envolvendo a participação de diversos setores da sociedade.

Isso inclui análise crítica da infraestrutura e reivindicações em relação aos transportes, ao saneamento básico, à educação, à qualificação profissional e ao investimento em políticas públicas para geração de emprego, trabalho e renda.

A necessidade de uma política para moradia popular é uma demanda amplamente compartilhada pelos segmentos sociais entrevistados e que participaram da oficina *Desafios para o Desenvolvimento Sustentável*, realizada dia 27 de março, no Hotel 27. A regularização fundiária aparece como importante solução do déficit habitacional.

Perspectivas de desenvolvimento sustentável

Destacamos três tipos de projeto de futuro para o município que percebemos na leitura comunitária: o que mantém o atual modelo baseado no veraneio, o da integração do município com o Pólo do Pré-sal e o projeto direcionado para o turismo sustentável e não sazonal.

A opção de futuro centrada apenas no veraneio é questionada por uma parcela dos participantes da leitura comunitária, pois caracteriza-se pela sazonalidade, empregos temporários, poucas opções de lazer e pela deficiência das políticas públicas.

A perspectiva de futuro baseada na maior integração regional e na articulação produtiva com a cadeia de petróleo e gás é vista como capaz de trazer grandes impactos para o desenvolvimento do município, mesmo que indiretamente, com sua consolidação como local de moradia.

Por fim, a terceira perspectiva, expressa por um grande número de setores da sociedade, aposta no turismo sustentável como atividade permanente e capaz de promover a inclusão social e o desenvolvimento local. Esse modelo seria baseado no ecoturismo, na pesca, nos potenciais da cultura local e na qualificação profissional. No entanto, é consensual que a cidade ainda não tem bases adequadas para um turismo sustentável e inclusivo.

Participação ampliada

Há um reconhecimento, entre as pessoas e entidades ouvidas, que houve uma retomada e a ampliação dos espaços de gestão participativa, principalmente os conselhos, que são valorizados. É perceptível que a organização da sociedade civil em Bertioga é fortemente marcada por este processo, tendo em vista que o surgimento de muitas organizações está vinculado ao 'chamado' à participação nos espaços institucionais criados pelo Poder Público local. Contudo, a experiência e a autonomia das organizações da sociedade civil ainda são incipientes, especialmente nos bairros populares. As organizações mais estruturadas são as ONGS, OSCIPS e as entidades de classe, que parecem ter maior capacidade influir nos rumos do município e nas políticas públicas, principalmente através de sua participação nos conselhos.

PIB TRIPLICA EM DEZ ANOS

Comércio e serviços respondem por grande parte da riqueza e pela geração de empregos

Bertioga mais do que triplicou seu Produto Interno Bruto (PIB – total da riqueza gerada no município) na última década, passando de cerca de R\$ 215 milhões, em 2000, para R\$ 670 milhões, em 2009 (IBGE). Contudo, seu PIB per capita de R\$ 15.056,11 mantém-se inferior à média estadual (R\$ 26.202,00) e à média nacional (R\$ 15.900,00). Em termos da participação dos setores, destaca-se a contribuição acentuada dos serviços e da administração pública. Grande parte da riqueza do município vem do setor terciário, com os serviços turísticos e o comércio contribuindo com mais de 70%.

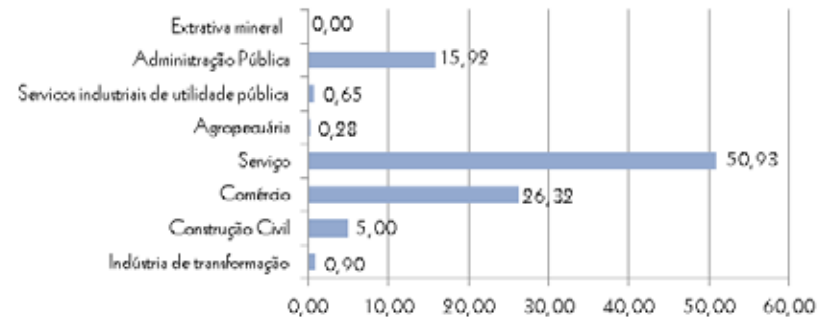
ECONOMIA

PIB (2009)	Total R\$ 670 milhões	Per capita R\$ 15.056,11
Arrecadação	Receita R\$ 205 milhões	Gastos (%) 96,0 em despesas correntes
Emprego (2010)	PEA 25.368 (53%)	Desocupação (%) 7,4
Ocupação por setores	Formal (%) serviços 50,9 comércio 26,3 público 15,9	Informalidade (%) 47

Desocupação baixa e informalidade alta

Bertioga apresenta uma situação contraditória: embora a taxa de desocupação seja baixa, há uma grande informalidade. Com População Economicamente Ativa (PEA – inclui os que estão empregados ou procurando emprego) de 25 mil pessoas, cerca 53% do total, o município apresenta taxa de desocupação de 7,5%, menor do que as verificadas na Baixada Santista, no Estado de São Paulo e também menor do que a média nacional. Contudo, a taxa de informalidade é de 47%, superior às taxas registradas na região, no Estado e no Brasil. Os maiores empregadores são o setor de serviços, de comércio e a administração pública, sendo pequena a geração de emprego em outros setores. Os rendimentos médios dos bertioguenses são menores dos que os registrados no Estado de São Paulo e no Brasil.

EMPREGOS FORMAIS



Fonte: MTE, RAIS (2012)

Turismo qualificado e inclusivo

Entre as pessoas e entidades ouvidas pelo projeto Litoral Sustentável é unânime a constatação de que falta a Bertioga um projeto de desenvolvimento para o turismo.

Para alavancar o projeto de turismo sustentável baseado no ecoturismo, o município conta com potencialidades naturais e histórico-culturais. Precisaria, no entanto, qualificar-se por meio de investimento em infraestrutura, capacitação de pessoas, construção de roteiros turísticos, resgate da cultura e fortalecimento da identidade local, além de melhoria nas políticas sociais, ampliação do lazer, pesca esportiva etc. Esta perspectiva de desenvolvimento poderia atrair uma diversidade de serviços complementares de maneira mais perene ao longo das estações.

Oportunidades do Pré-Sal

Os investimentos na cadeia de petróleo e gás natural, com a exploração do Polo do Pré-Sal, bem como seus desdobramentos em investimentos de infraestrutura (portos, rodovias etc.), trarão grandes impactos no desenvolvimento do município, mesmo que indiretamente, por sua consolidação como local de moradia para as pessoas que vierem para a região, atraídas por esses empreendimentos. Essa perspectiva associa-se à tradição histórica do município, que teve as dinâmicas imobiliárias de produção dos empreendimentos de alta renda destinados para o veraneio como motor de seu desenvolvimento econômico.

Mas o que se evidencia até o presente momento é a baixa integração do município de Bertioga na cadeia de produção de petróleo e gás. Nenhum esforço específico de qualificação técnica-profissional foi desenvolvido no município até o presente momento.

MUNICÍPIO JOVEM, COM CRESCIMENTO POPULACIONAL ACELERADO

Bertioga apresenta padrão desigual e contraditório de urbanização, com domicílios de uso ocasional respondendo por 62,18% do total

Um dos municípios com menor população na região, cerca de 47 mil habitantes, Bertioga se destaca por apresentar taxa média anual de crescimento populacional de 4,4% (2000-2010), a mais alta do Litoral Norte e Baixada Santista. Embora se perceba uma ligeira tendência de envelhecimento na última década, mais de 50% da população possuía, em 2010, menos de 30 anos. 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 em relação a outros municípios da região.

POPULAÇÃO

Residente	Tx. crescimento	Flutuante
47.645	4,4% anuais de 2000 a 2010	80.992
	11,5% anuais de 1991 a 2000	

TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL (TGCA) 2000-2010



Fonte: Censos Demográficos IBGE, 2000 e 2010

Domicílios ocasionais predominam

As casas de veraneio são uma característica marcante de Bertioga, onde 62,18% dos domicílios são de uso ocasional (IBGE-2010). Ao longo dos anos, a expansão urbana ocorreu de forma fragmentada no território, com a construção de condomínios fechados de alto padrão e, mais recentemente, com os empreendimentos verticais. A população flutuante, calculada em 80.992 pessoas em 2010, representa quase o dobro da população residente.

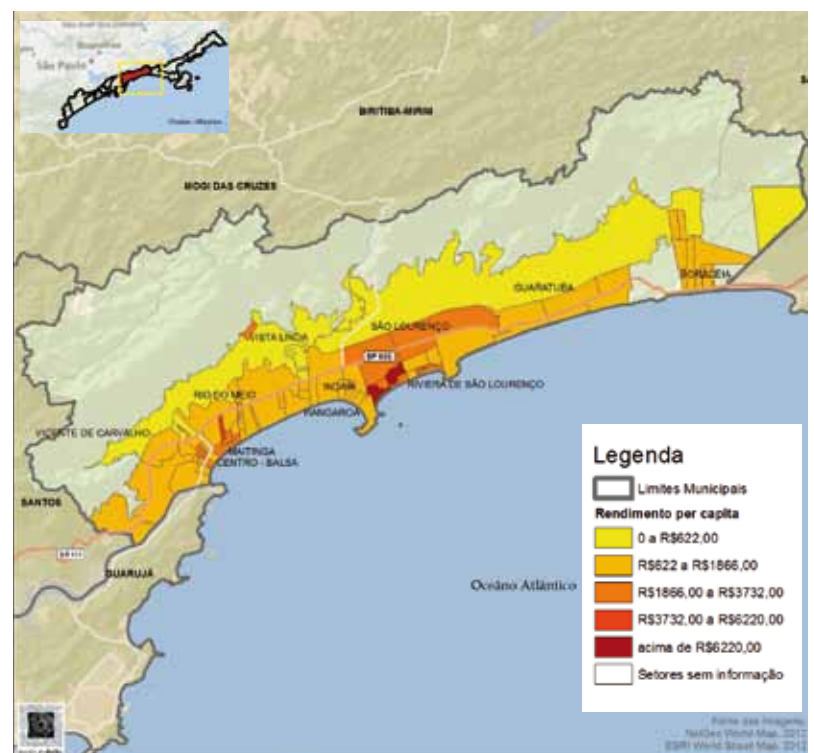
DOMICÍLIOS

Total	De residentes	Segundas residências
14.284 domicílios	37,82% ocupados	62,18% de uso ocasional

Modelo de urbanização acentua desigualdades

Como em outros municípios da Baixada Santista, o crescimento urbano de Bertioga estruturou um padrão desigual e contraditório de urbanização. De maneira geral, as áreas urbanas junto à orla marítima, onde predominam as moradias de alta renda, ociosas na maior parte do ano, contam com melhor oferta de infraestrutura e de serviços em comparação com aquelas localizadas entre a Rodovia SP-55 e a Serra do Mar, onde está boa parte das moradias de residentes fixos de Bertioga (ver mapa abaixo). Esse padrão de urbanização também pressiona as áreas ambientais protegidas, pois os altos preços dos imóveis e terrenos nessas áreas mais valorizadas acabam por “empurrar” as populações de menor renda para áreas com maior vulnerabilidade ambiental.

RENDIMENTO PER CAPITA DE RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS



Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010

CONDIÇÕES URBANAS SOCIALMENTE DESIGUAIS

O crescimento fragmentado e com segregação social resulta em distribuição desigual dos serviços públicos

Os serviços de água, esgoto, coleta de resíduos e de iluminação pública tendem a refletir o quadro fragmentado e desigual da expansão urbana de Bertioga. Os serviços e infraestruturas atendem principalmente os proprietários de domicílios de uso ocasional, em detrimento da população residente. Os grupos sociais de baixa renda, que vivem nos assentamentos precários nas áreas urbanas mais distantes das praias, são os que têm as maiores demandas e que sofrem também com intensa precarização das condições de habitação. Atualmente existem em Bertioga 8.378 moradias em assentamentos precários (favelas, loteamentos clandestinos e irregulares), abrigando cerca de 27 mil moradores, representando, respectivamente, 62,5% dos domicílios ocupados e 62,3% da população do município.

Transportes: integração

A fragmentação urbana decorrente da implantação de condomínios dispersos também é o maior desafio para um sistema eficiente de transporte coletivo público em Bertioga. Atualmente, não há integração entre o transporte urbano e interurbano. A implantação do Projeto de Integração Espacial do Município de Bertioga demanda a revisão dos itinerários metropolitanos e intermunicipais para evitar redundâncias entre os sistemas. A falta de regulamentação dos sistemas viários principal e secundário fragiliza a construção de um sistema municipal de mobilidade.

DESLOCAMENTOS

A pé = 35%	Ônibus = 28%	Moto = 3%
Bicicleta = 19%	Automóvel = 10%	Outros = 5%

Saúde: maior dependência do SUS

Em Bertioga, cerca de 16% dos moradores contam com planos privados de assistência médica, 70% dos quais são coletivos (empresariais). Outros 3,6% contam com algum plano exclusivamente odontológico. A cobertura por planos e seguro de saúde pode ser considerada baixa frente a do Estado de São Paulo que, em 2011, era de 44%. Tal situação se traduz na maior dependência das ações e serviços oferecidos pelo SUS municipal. As internações da população do município fora de Bertioga representam cerca de 19%, indicando a insuficiência de leitos hospitalares no município.

SANEAMENTO

Abastecimento de água

90,02% dos domicílios ocupados

Esgotamento sanitário

30,3% dos domicílios ocupados

Resíduos sólidos

Coleta três vezes por semana na maior parte da cidade.

Sem coleta em 18 favelas (44,5%).

Sem coleta seletiva na maioria dos domicílios.

Segurança: baixos índices de violência

Apesar do padrão de desenvolvimento urbano marcado pela segregação socioespacial, e para além de sua condição 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.

Cultura: valorização das comunidades tradicionais

As culturas indígena e caiçara estão presentes no imaginário urbano, nas festas, nas comidas, no artesanato, na linguagem e na religiosidade. O município abriga parte da Reserva Indígena Ribeirão Silveira. Sua recuperação e preservação, no entanto, constituem um importante desafio. O patrimônio histórico de Bertioga conta com o Forte de São Tiago e áreas da Serra do Mar e Paranapiacaba, que estão sob a tutela do CONDEPHAAT. Mas registram-se deficiências na oferta de espaços culturais e problemas de acesso à cultura para a maior parte da população. A cidade tem o SESC como maior espaço cultural, mas inexistem cinemas, teatro e salas de espetáculo.

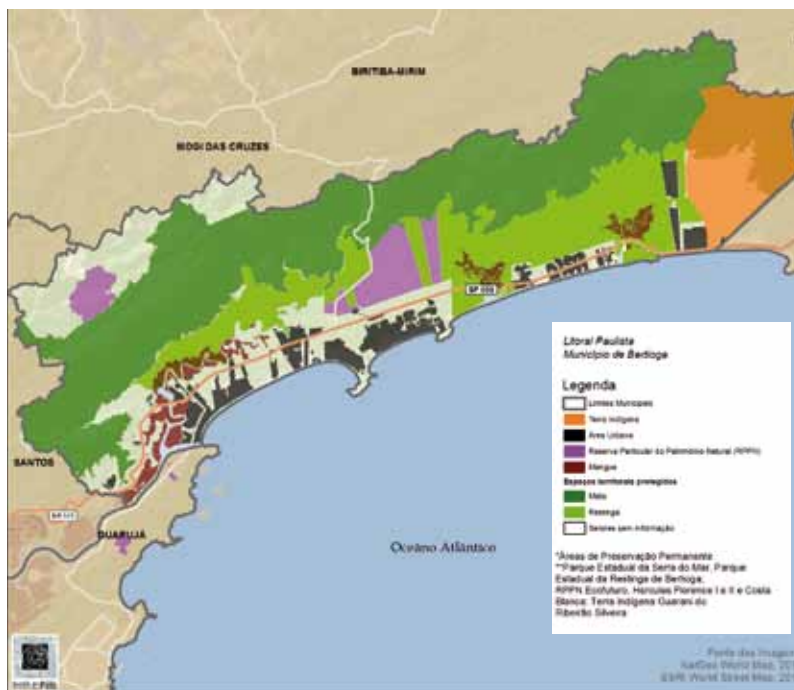
ÁREAS PROTEGIDAS DOMINAM O TERRITÓRIO

Com 91% de sua área recoberta por vegetação natural, desafio do município é conter a ocupação irregular nas áreas de reserva e garantir a habitação popular

Maior cobertura vegetal

Bertioga está entre os municípios que possuem a maior cobertura vegetal proporcional de Mata Atlântica em todo o Estado. Seu território comporta grande biodiversidade e abriga o último grande remanescente de vegetação de restinga da Baixada Santista. Cerca de 72% da área do município estão integrados ao Parque Estadual da Serra do Mar e ao Parque Estadual Restinga de Bertioga. Somam-se a essas iniciativas a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Estadual Marinha Litoral Centro e a criação de quatro Reservas Particulares do Patrimônio Natural por iniciativa de proprietários particulares.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EXISTENTES



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

Reservas carecem de pessoal e infraestrutura

Embora todas as áreas especialmente preservadas do município de Bertioga tenham conselhos gestores para a tomada de decisões e planejamento da gestão, a infraestrutura e o quadro de pessoal diretamente envolvido na proteção desses espaços são precários e insuficientes. Esse é o caso do Núcleo Itutinga-Pilões do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) e do Parque Estadual Restinga de Bertioga (PERB).

Essa deficiência de funcionários, guias, e até de sinalização informativa dentro dos parques, prejudica os trabalhos de pesquisa científica, educação ambiental, turismo ecológico, fiscalização e vigilância. Consequentemente, a maior parte da visitação pública é realizada sem qualquer monitoramento e manejo que objetivem minimizar os eventuais impactos ambientais causados pela atividade. Essa carência facilita a invasão dos terrenos do parque por caçadores e coletores clandestinos e sua ocupação irregular.

Ocupações irregulares

As pressões da urbanização formal e informal são mais evidentes sobre a Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar (um raio de 10 km a partir do limite do parque). A pressão da urbanização formal está associada à expansão descontínua da produção imobiliária, principalmente dos condomínios horizontais.

Já as ocupações urbanas informais 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.

REGULAMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO

Município precisa regular e revisar os instrumentos urbanísticos legais para agir sobre o processo de urbanização de forma inclusiva

A ausência de processos e mecanismos de planejamento e gestão urbana contribuiu para um crescimento de Bertioga ocorresse de modo desordenado, pois os agentes do mercado imobiliário contaram com pouca regulação urbanística local. Os diversos entraves legais da legislação ambiental de nível federal e estadual também prejudicaram um planejamento urbano adequado no município. As principais leis relacionadas ao desenvolvimento urbano do município foram editadas, em sua maioria, em período anterior ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

No entanto, nesse período a legislação municipal de Bertioga avançou na regulação do meio ambiente, possuindo um Código Ambiental um Sistema Municipal de Meio Ambiente, com Fundo e Conselho, e ainda, diversos espaços territoriais especialmente protegidos. O município precisa então regular e revisar os instrumentos urbanísticos legais tanto para um processo de urbanização inclusiva, quanto para agir sobre o crescimento vertical de maneira a adequá-lo à infraestrutura urbana existente.

Revisão do Plano Diretor

Embora a Lei Orgânica do Município (LOM) e o Plano Diretor mencionem “as funções sociais da cidade”, não preveem expressamente o princípio da função social da propriedade. Vale notar que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, o papel do Plano Diretor é exatamente dar conteúdo concreto ao princípio da função social da propriedade (art. 182, § 2º).

O Plano Diretor de Bertioga também não prevê as áreas para aplicação do parcelamento ou edificação compulsórios; do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; ou a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Prevê ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), mas não estabelece os respectivos perímetros..

É necessário, portanto, promover a revisão do Plano Diretor de Bertioga, tendo em vista que o prazo para fazê-lo já expirou. Em 2011, a Câmara Municipal criou uma comissão para se dedicar à revisão.



Condomínio Morada da Praia, Bertioga

Palê Zúppani / Pulsar Imagens

RECEITA CRESCE COM IMÓVEIS E ROYALTIES

Entre 2001 e 2010, a arrecadação do município apresentou um crescimento de 63% – aumento superior ao crescimento da população e também maior do que o crescimento do PIB municipal. Em 2010, Bertioga teve uma receita de R\$ 205 milhões. Trata-se de um orçamento 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 do município. Outra importante contribuição à receita do município são as compensações financeiras dos royalties do petróleo.

Despesas levam 96% da receita

Bertioga utiliza seus recursos basicamente para manter os serviços públicos já existentes. Dos R\$ 189,1 milhões empenhados durante o ano de 2010, 96,0% foram destinados a despesas correntes, enquanto 6% às despesas de capital. As despesas com pessoal foram de R\$ 57,6 milhões, o que representa 30,8% do total, valor bem abaixo do limite de 54% determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que revela espaço para aumentar de gastos com contratação de professores, de médicos etc. Com relação às áreas, Educação, Administração, Saúde e Urbanismo respondem pelos quatro principais gastos, com R\$ 51,7 milhões, R\$ 48,2 milhões, R\$ 47,3 milhões e R\$ 26 milhões, respectivamente, valores que representam 26,3%, 24,5%, 24% e 13,2% do total empenhado em 2010. Essas quatro funções somadas representaram 87,9% do total empenhado.