

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

URBANIZAÇÕES TURÍSTICAS DE SEGUNDA RESIDÊNCIA NO LITORAL SUL DE SANTA CATARINA.

O lugar do urbanismo na gestão integrada do litoral

SESSÃO TEMÁTICA: CIDADES LITORÂNEAS: TURISMO, PRODUÇÃO DO
ESPAÇO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Ayrton Portilho Bueno, Dr.

Departamento de Arquitetura e Urbanismo/CTC/UFSC - PósARQ

ayrtonbueno@hotmail.com

Joaquín Sabaté Bel, Dr. (colaborador)

Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio/ETSAB/UPC

joaquin.sabate@upc.edu

URBANIZAÇÕES TURÍSTICAS DE SEGUNDA RESIDÊNCIA NO LITORAL SUL DE SANTA CATARINA.

O papel do urbanismo na gestão integrada do litoral

Resumo

Esse artigo investiga urbanizações turísticas no litoral de Santa Catarina acreditando que o estudo das formações urbanas contribui para a Gestão Integrada da Zona Costeira, paradigma que orienta o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil. Tem como hipótese que o GERCO, reconhecidamente um avanço na questão da proteção da região costeira, não considera suficientemente as formas de urbanização surgidas com o desenvolvimento da atividade turística na orla litorânea no estado. A intensa urbanização desta zona apresenta processos, mas também tipos, que se anteciparam ao planejamento e seguem se implantando com consequências negativas no território. É feita uma revisão do marco legal e institucional e se analisa as urbanizações de segunda residência no litoral sul de Santa Catarina. Busca-se tipificar e contextualizar os exemplos, a partir da atuação do GERCO/Projeto Orla, como modo de complementar o entendimento do fenômeno com uma ótica urbanística visando subsidiar ações de planejamento e de gestão do litoral.

Palavras-chave: urbanização, segunda residência, zona costeira catarinense

SECOND RESIDENCE TOURIST URBANIZATIONS IN SOUTH COASTAL OF SANTA CATARINA.

The place of urban planning in the integrated coastal zone management

ABSTRACT

This article investigates the development of tourism on the coast of Santa Catarina, believing that the study of the formations in urban areas contributes to the Integrated Coastal Zone Management, the paradigm that guides the National Plan of Coastal Management in Brazil. Has as a hypothesis that the GERCO, admittedly an advance in the issue of the protection of the coastal region, does not consider sufficiently the forms of urbanization arising with the development of the tourist activity on the waterfront in the state. The intense urbanization of this area displays processes, but also types, which anticipated the planning and follow if deploying with negative consequences in the territory. The legal and institutional framework is revised, and analyzes the developments of the second residence on the south coast of Santa Catarina. It seeks to classify and contextualize the examples from the action of the GERCO/the Waterfront Project, as a way to complement the understanding of the phenomenon, from an urban perspective, aiming to support actions of the planning and management of the coast.

Key words: urbanization, second residence, catarinense coastal zone

1. URBANIZAÇÕES TURÍSTICAS¹, GESTÃO INTEGRAL DA ZONA COSTEIRA E SEGUNDAS RESIDÊNCIAS.

Com o crescimento das áreas urbanas, surgem diferentes alterações na paisagem, nem todas positivas para a sociedade e o ambiente, tornando-se urgente a gestão e o ordenamento do território a fim de minimizar impactos e aperfeiçoar estruturas territoriais, conservando ambientes e criando condições para a melhoria das condições de vida. O surgimento de urbanizações e assentamentos com a finalidade de atender visitantes e turistas tem transformado significativamente a zona costeira com repercussões no ambiente, apresentando problemas de diversas ordens para a gestão territorial.

A preocupação com a gestão da zona costeira brasileira² se inicia, de fato, na década de 1980, já bastante atrasada em relação aos processos do indiscriminado crescimento urbano na costa. Em que pese o potente marco institucional jurídico vigente de proteção do ambiente costeiro, o fraco contexto de aplicação da legislação permite que esse crescimento siga em ritmo acelerado com os problemas decorrentes prejudicando o desenvolvimento da sociedade. Os impactos decorrentes desse processo de expansão das manchas urbanas exigem uma gestão integrada da zona costeira. A contribuição do urbanismo nesse marco pode trazer aportes vinculados à área de conhecimento, podendo subsidiar a sua gestão relacionando processos e formas urbanas nessa zona.

Os impactos negativos da dispersão urbana sobre ambientes costeiros, ainda que não exclusivos a eles, estão relacionados com a transformação de espaços naturais ou com uso de solo tradicional, como a agricultura e a pesca, com a transformação da sociabilidade ao promoverem alterações de perfis e comportamentos socioeconômicos e culturais, nem sempre positivos, além da drástica alteração de ecossistemas, de aspectos geomorfológicos e dos sistemas hídricos. Nesse processo de expansão da mancha urbana, o fenômeno da segunda residência, que evoluiu na contemporaneidade para o chamado turismo residencial³, é um fenômeno de grande relevância, pelo seu impacto territorial, econômico e social.

1.1. A SINGULARIDADE DO CONTEXTO LITORÂNEO E SUA GESTÃO

As zonas próximas ao mar são as mais ocupadas pela humanidade e, atualmente, cerca de 60% da população mundial vive a menos de 50 km da costa litorânea (que significa somente 2% da parte emersa da terra) e região de influência, tendência de ocupação costeira que tem aumentado nos últimos 50 anos e não deve ser interrompida. Essa porção do território, pela sua posição estratégica entre mar e terra, geralmente abriga paisagens cenicamente interessantes e atrai usos e atividades

¹ Tendo em vista o enfoque morfológico do artigo, utilizo a expressão “urbanizações turísticas” em referência ao fato físico decorrente de implantações resultantes do processo de urbanização da zona costeira, em que se apresentam diferentes tipos de “urbanizações”.

² A zona costeira brasileira está estabelecida como patrimônio nacional no parágrafo 4o do art. 225 da Constituição Federal (1988). Compreende uma faixa que se estende por cerca de 8.500 km voltados para o Oceano Atlântico, considerando os recortes litorâneos, como baías e reentrâncias. O Decreto Nº 5.300/2004 delimita a zona costeira brasileira como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima, espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial, e uma faixa terrestre, definida nos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

³ Segundo definição de Mazón y Aledo (2005), o turismo residencial “*es la actividad económica que se dedica a la urbanización, construcción y venta de viviendas que conforman el sector extra-hotelero, cuyos usuarios las utilizan como alojamiento para veranear o residir, de forma permanente o semipermanente, fuera de sus lugares de residencia habitual, y que responden a nuevas fórmulas de movilidad y residencialidad de las sociedades avanzadas*”. É tão distinto do turismo de massa organizado dos trades turísticos que Romita (2010) aponta que com este só tem em comum o primeiro nome da expressão.

econômicas diversas, com intenções muitas vezes antagônicas quanto ao seu aproveitamento e não sem conflitos de interesse e competição para sua apropriação.

No Brasil, onde cerca de 70% da população vive na costa, além dos problemas comuns aos processos de urbanização, a dinâmica do crescimento das cidades num país ainda em desenvolvimento, traz à tona questões que transcendem a capacidade de gestores e planejadores urbanos. A zona costeira, naturalmente frágil devido a sua complexa dinâmica ambiental, se distingue das demais, adaptando Barragán (2004), por três aspectos: i) o meio físico e natural, que envolve questões relativas ao patrimônio natural (biodiversidade, habitat, paisagem, recursos hidrológicos, geológicos, biológicos e atmosféricos). Nas áreas litorâneas, os elementos atuantes como os ventos, as correntes, as ondas e as marés se relacionam em um equilíbrio dinâmico, a ocupação desordenada pode ter consequências e impactos negativos; ii) o produtivo e o econômico relacionado com o patrimônio cultural e atividades humanas (espaços protegidos, assentamentos humanos, infraestruturas, equipamentos, obras de defesa, pesca, mineração, aquicultura, agricultura, indústria, comércio, lazer e turismo, entre outros). A alteração de algumas de suas características naturais pode fazer com que a zona deixe de ser adequada para alguma das atividades humanas, trazendo perdas, além das ambientais, econômicas e sociais; iii) o aspecto de gestão, que envolve política e legislação costeira, instituições, níveis de competências, recursos socioeconômicos, informação e participação dos atores envolvidos. A diversidade dos problemas, a fragilidade dos ambientes encontrados torna complexa a sua gestão, demandando capacitação e mobilização dos diversos atores envolvidos e pressupondo intervenções integradas, capazes de reorientar políticas públicas nacionais, estaduais e, principalmente, municipais incidentes nessa região.

Desde a metade do século passado têm-se buscado uma compreensão integrada da relação homem natureza, fazendo surgir o paradigma da gestão integrada de ambientes, territórios e paisagens. O Coastal Zone Management Act⁴ (1972) dos Estados Unidos é pioneiro no trato institucional desse âmbito territorial ao considerar essa zona estratégica e, portanto, necessitando de uma gestão específica, integradora das diversas áreas do conhecimento, visando à gestão eficaz e delimitadora de usos adequados para seu desenvolvimento e melhor aproveitamento. O papel da Gestão Integrada da Zona Costeira tem evoluído e, atualmente, entende-se que tem objetivos de resolver os problemas e conflitos, advertir, prevenir e precisar o custo ambiental, oferecer diretrizes, identificar espaços litorâneos de interesse, proteger processos ecológicos e habitats críticos, averiguar a capacidade de carga e aproveitamento, determinar o grau de eficiência no aproveitamento dos recursos, reduzir os riscos e ameaças, favorecer a coordenação e cooperação, oferecer diretrizes que melhorem o modelo de desenvolvimento (Barragán, 2004).

1.3 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA A ZONA COSTEIRA

No Brasil, o paradigma da Gestão Integrada começa a surgir ainda nos anos 1980 e tem sido uma importante ferramenta para a gestão dessa zona, ainda que sua aplicabilidade não tenha se concretizado de modo pleno, por uma série de motivos. Some-se às dificuldades de trato do território litorâneo, a constatação de que a reflexão e a prática de planejamento territorial na escala da paisagem territorial regional, que seriam essenciais para a zona costeira, não tem sido prática corrente no

⁴ O objetivo declarado deste ato promulgado pela National Oceanic and Atmospher e Administaration – NOAA é “preservar, proteger, desenvolver e, sempre que possível, restaurar ou melhorar os recursos da zona costeira do país.”, ao mesmo tempo em que encara o desafio de continuar crescendo na zona costeira (<https://coast.noaa.gov/czm/act/> visitado em 29 de fevereiro de 2016).

país. Após a Constituição Federal (1988), os municípios passaram a ter autonomia de gestão administrativa e territorial, responsabilizando-se pelo ordenamento territorial, com a formulação e/ou reformulação de Planos Diretores municipais. Se, por um lado isto, possibilitou em maior proximidade entre gestores públicos e os problemas locais, por outro, questões supra municipais, como o planejamento de desenvolvimento socioeconômico com base territorial mais ampla, a gestão de espaços com processos sistêmicos como o litoral, e sua resultante paisagística passaram a ser difíceis de ordenar. Esta situação se origina pela essência autônoma do princípio da municipalização estabelecido na Constituição, mas também pela incapacidade dos gestores de suplantar as dificuldades em aproveitar um arcabouço jurídico-institucional, já previsto pela legislação, como os consórcios municipais, os planejamentos regionais e a criação de regiões metropolitanas. São escassos os exemplos de articulação e integração do planejamento e da gestão territorial que resultem em sinergia entre diferentes municípios e entre os diferentes atores sociais e, mais escassos ainda, aqueles com visão sistêmica dos aspectos físicos ambientais. Também faltam aportes da disciplina de urbanismo que subsidiem a tomada de decisões, já que é mais comum a delimitação de fronteiras entre o urbanizável e o não urbanizável, com base na legislação ambiental, porém aspectos como o padrão de urbanização, os tipos e as formas que assume e as alternativas para o usual têm pouca reflexão, deixando um hiato que só favorece a continuidade das práticas inconsequentes.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO, Lei Federal 7.661/1988) visa o uso sustentável dos recursos costeiro por meio do planejamento integrado da utilização de tais recursos e do ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos, é integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938 de 31/10/1981, e da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), conforme diretrizes estratégicas de 12/05/1980. Tem buscado se adaptar à evolução conceitual e metodológica sobre o tema com constantes revisões, reconsiderações e ampliações de escopo⁵ e encontra-se implementado em vários estados brasileiros. Utiliza instrumentos de gestão que prevê Planos Estaduais e Municipais, ações de informação, monitoramento e relatórios de qualidade ambiental da zona costeira, visando o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro que dará subsídio para o Plano de Gestão da Zona Costeira a ser articulado entre os diferentes níveis de governo e escalas de atuação.

Os princípios do GERCO na faixa terrestre podem ser resumidos pela exigência da não fragmentação do domínio territorial, da unidade natural dos ecossistemas costeiros; da consideração das áreas marcadas por atividades socioeconômicas e culturais características da Zona Costeira; da consideração dos limites políticos municipais visando a operacionalidade das articulações necessárias à gestão; da preservação, conservação e controle dos ecossistemas costeiros, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas; da aplicação do Princípio de Precaução tal como definido na Agenda 21; do comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais (Pollete, 2008). A realidade dos municípios, estados e da nação brasileira apontam para diversos entraves na consolidação, aplicação e sustentação desses princípios na sua zona costeira.

⁵ A Gestão Integrada de Áreas Litorâneas, derivação do Gerenciamento Costeiro tem, mais recentemente, apresentado inflexões para maior consideração de aspectos socioeconômicos e culturais, já que pesquisadores têm percebido que o enfoque naturalista, que privilegia a ecossistemas biológicos, não abrange integralmente a complexidade dos fenômenos que atuam na zona costeira (conforme se depreende das apresentações de J.M.Barragán, M. de Andrés, J. L. Nicolodi e M. Filet no Recente Congresso GIAL realizado em Florianópolis, maio de 2016).

Complementar ao GERCO, o Projeto Orla, idealizado a partir Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão vem contribuindo com a operacionalização da gestão costeira brasileira. Lança mão de instrumentos e procedimentos técnicos, como o diagnóstico complementar ao ZEE e a implementação dos planos de intervenção, os Planos de Gestão Integrada, nos municípios. O Projeto Orla visa compatibilizar os três níveis de gestão territorial dos espaços litorâneos de propriedade ou guarda da União, buscando, inicialmente, dar uma nova abordagem ao uso e gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, como forma de consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas na orla marítima (PROJETO ORLA, 2002).

O GERCO do Estado de Santa Catarina, delimitou, seguindo diretriz nacional, os 36 municípios⁶ que fazem divisas com o mar ou com grandes lagoas costeiras: Itapoá, São Francisco do Sul, Joinville, Araquari, Balneário Barra do Sol, Barra Velha, Imaruí, Piçarras, Penha, Navegantes, Itajaí, Balneário Camboriú, Camboriú, Itapema, Porto Belo, Tijucas, Governador Celso Ramos, Biguaçu, Florianópolis, São José, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Jaguaruna, Içara, Araranguá, Sombrio, São João do Sul, Bombinhas, Guaruva, Passo de Torres, Santa Rosa do Sul, Balneário Arroio do Silva e Balneário Gaivota. Estes foram inicialmente agrupados em 3 setores (Ministério do Meio Ambiente, Lei nº 7.661 publicada em 16/05/1988), mais tarde transformados em 5 setores, englobando uma população de 1.889.474 habitantes em uma área terrestre de 9.094,4 km² e mais de 5.894 km² de área oceânica (IBGE, 2000 apud MMA & SDS, 2002), conforme figura abaixo:



Figura 2- Setorização da Zona Costeira Catarinense terrestre e marítima. Fonte: Gerco/SC.

2. A COSTA CATARINENSE

A zona costeira do Estado de Santa Catarina apresenta singularidades que a destacam no cenário continental onde se apresentam vales fluviais, planícies e montanhas, num entremeados de sistemas e subsistemas que configuram compartimentos paisagísticos atraentes. A ocupação do litoral sul brasileiro, por europeus, portugueses e luso-brasileiros, foi acontecendo de forma lenta a partir dos séculos XVI e XVII, em função de interesses geopolíticos dos estados do velho continente à época. No século XVIII os portugueses, querendo garantir a defesa do território de ameaças de outros estados colonizadores, iniciaram a ocupação efetiva do litoral. A partir do século XVIII, essa região foi marcada, social, cultural e territorialmente, pela presença de luso-aborígenes e descendentes, que ali desenvolveram, basicamente, uma colonização extrativista e agrícola-pesqueira, que até hoje repercute no desenvolvimento territorial. A empresa açoriana, vinda para

⁶ A Região Sul é a que apresenta o segundo maior número de municípios costeiros, 75 (18,99% do total), sendo que 36 estão no estado de Santa Catarina (MMA, 2016).

consolidar a ocupação no sul do Brasil, se implantou em vilas dispersas na zona costeira e em lotes coloniais de pequenas dimensões, se comparadas com a estrutura fundiária colonial no nordeste brasileiro, centro e fronteira sul do país. No extremo sul catarinense, se utilizaram do sistema de lagoas, da faixa de areia e do mar para transportar mercadorias os produtos da agricultura de subsistência entre os assentamentos e eventualmente para os centros maiores do sudeste brasileiro. Com a vinda de migrantes alemães e italianos no final do século XIX, o excedente de capital da produção mercantil proporcionou o início da industrialização nessa região.

Até a primeira metade do século XX, a população costeira se encontrava dispersa no litoral, com baixa densidade populacional, excetuando o norte do estado, onde a industrialização mais se desenvolveu em cidades de médio porte (Joinville e Blumenau, entre outras), e a capital Florianópolis, polo terciário. As transformações dos processos produtivos agrícolas, que priorizaram monoculturas extensivas, e a industrialização em torno aos centros de maior importância no país, levaram à queda da produção agrícola na região e à migração rural, com o abandono de grandes faixas de terras na zona costeira. Na segunda metade do século XX, por diversas causas, a rede de cidades desta zona ainda permanecia relativamente isolada do restante do país, que se modernizava com base no rodoviarismo, que tinha na BR-116, no planalto serrano, a mais importante conexão no estado. Essa condição permitiu que diversas áreas litorâneas permanecessem pouco alteradas. Esse isolamento se manteve até o final dos anos 1960, só se alterando com nova conexão rodoviária em princípios dos anos 1970, com a implantação definitiva da BR-101, paralela ao litoral, permitindo ligação às principais capitais do sul e sudeste do país. O litoral passou a ser procurado de maneira expressiva e a ocupação costeira começa a ter repercussões mais contundentes no território e na paisagem. Atualmente, a maior parte da população do estado vive na costa ou próximo a ela, nas principais cidades, de médio porte, e cidades menores e em algumas de vilas de pescadores remanescentes, perfazendo uma média de densidade, de aproximadamente 250 hab/km², que é mais de 4 vezes a média do estado (IBGE, 2010).

2.1 A URBANIZAÇÃO TURÍSTICA DA COSTA CATARINENSE

Muitas cidades nas diversas regiões da costa catarinense, a partir de meados do século XX, tiveram no turismo um impulsionador de transformações territoriais significativas. Uma classe média assalariada associada ao fenômeno de valorização do tempo de lazer de praia e sol e a maior acessibilidade espacial, fez com que o litoral catarinense passasse a receber, paulatina e alternadamente, número expressivo de visitantes e turistas⁷. Situado o estado catarinense numa região subtropical de clima temperado, esse fluxo se concentra nas temporadas de verão, estação de maior aproveitamento da praia e do sol, surgindo um intenso uso sazonal. O turismo (e atividades terciárias relacionadas) se transformou no principal motor de desenvolvimento de boa parte dos municípios costeiros, que incorporaram a atividade da maneira possível, a maioria sem prévio planejamento urbano e turístico. Muitas cidades têm nele, importante setor na economia e vêm buscando se adaptar à demanda.

Apesar desse entusiasmo e de seu alardeado sucesso, o turismo em Santa Catarina ainda se ressentia de padrões sustentáveis de crescimento. Em termos de oferta de alojamento, a hotelaria e as outras formas instituídas de alojamentos de turistas (campings, pousadas) são superadas pelo setor extra hoteleiro, em especial o aluguel

⁷ Esse fator se reveste de significado dada a forte presença de turistas e visitantes de países do cone sul da América Latina, com predominância de argentinos, cuja intensidade varia conforme as alterações cambiais entre o Brasil e esses países.

de residências. Balneário Camboriú e Florianópolis, os principais polos turísticos da costa catarinense, recebem, respectivamente, 28% e 20% dos cerca de 6,5 milhões de turistas que vieram a Santa Catarina em 2015 (SOL), sendo que a grande maioria é atraída para o litoral, mas nas cidades litorâneas, o setor hoteleiro oficializado não é o tipo de alojamento mais utilizado, e um estoque significativo de residências de uso ocasional serve de alojamento desses visitantes e turistas.

Utilizando a definição do IBGE⁸, identificou-se a ocorrência de segundas residências no litoral catarinense. Apurou-se que 17,16% (228.656) do total (1.044.678) de domicílios da zona costeira catarinense é de uso ocasional.

INCIDÊNCIA DE SEGUNDAS RESIDÊNCIAS NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS				
Municípios por Setores do Gerco	População em 2010	Total de domicílios particulares	Total de domicílios de uso ocasional	% de domicílios de uso ocasional
Setor 1 - Litoral Norte:				
Araquari	24814	8747	939	10,74
Balneário Barra do Sul	8423	8006	4746	59,28
Garuva	14761	4909	334	6,80
Itapoá	14776	15737	9373	59,56
Joinville	515288	175297	2300	1,31
São Francisco do Sul	42569	10334	26220	39,41
Barra Velha	22403	15119	6935	45,87
Setor 2 - Litoral Centro-Norte:				
Balneário Camboriú	108107	65370	19812	30,31
Bombinhas	14312	13826	5494	39,74
Camboriú	62361	21292	460	0,20
Itajaí	183388	64616	1112	1,72
Itapema	45814	31399	13647	43,14
Navegantes	60588	26870	6016	22,39
Balneário Piçarras	17074	10591	4173	39,40
Penha	25140	14664	5600	37,76
Porto Belo	16116	9314	3239	34,78
Setor 3 - Litoral Central:				
Biguaçu	58238	21205	1108	5,23
Florianópolis	421203	194204	25139	12,94
Palhoça	137199	58656	9096	15,51
Governador Celso Ramos	13012	7613	2903	38,13
São José	210513	78628	1295	1,65
Tijucas	30973	10799	290	2,69
Setor 4 - Litoral Centro-Sul:				
Garopaba	18144	11416	3233	28,32
Imaruí	11672	641	5170	12,39
Imbituba	40200	19101	3996	20,92
Jaguaruna	17291	17002	10597	62,27
Laguna	51664	26019	6488	24,90
Paulo Lopes	6692	2711	363	13,02
Setor V - Litoral Sul:				
Araranguá*	61339	23271	1423	6,11
Balneário Arroio do Silva	9590	10262	6164	60,07
Balneário Gaivota	8244	6634	3391	50,96

⁸ A quantificação do fenômeno, feita no Brasil pelo IBGE, evoluiu em função das definições e delimitações conceituais e das novas formas de sociabilidade, moradia, turismo e da atuação do setor imobiliário. A consideração da segunda residência, utilizada de modo esporádico, não permanente, em finais de semanas ou férias para descanso ou ócio, passa a ter oficialidade com sua inserção no censo do IBGE de 1970, como "domicílio fechado", denominação alterada para "habitação de uso ocasional" no censo de 1980. Nestes censos, a ausência do morador ou proprietário definia a classificação. No censo de 1991, as habitações com essa finalidade passam a ser consideradas como "habitações particulares de uso ocasional", independente da presença ou não do morador durante a pesquisa, o que permite maior confiabilidade para estudos sobre o tema, seguindo orientações da ONU que assim a define: "occupied family housing unit used only periodically, and in which no one has permanente residence" (United Nations, 2006).

lçara**	58859	29181	8917	30,56
Passo de Torres	6631	4513	2069	45,85
Santa Rosa do Sul	8054	114	3136	3,63
São João do Sul	7.002	116	2748	4,22
Sombrio	26613	135	9683	1,39
Balneário Rincão**	12.018			

*Araranguá tem uma estreita frente marítima pouco urbanizada.

**lçara perdeu parte de seu território e população com o desmembramento de Balneário Rincão em 2013, que não está no censo de 2010 mas apresenta estimativa de 2015, e que constituía a maior concentração de segundas residências do antigo município.

Os municípios em azul não tem fronteira no mar.

Figura 3 – Tabela Domicílios por Municípios no Litoral de Santa Catarina, com destaque para os fronteiros ao mar. Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2010).

Desses 36 municípios, 18 têm mais de 25% de domicílios de uso ocasional, 11 têm mais de 30%, 5 têm mais de 50 % e 3 tem mais de 60%. Ainda que nem todas essas residências com usos ocasional estejam vinculadas ao turismo, é válido inferir que elas têm peso significativo na oferta turística, haja vista que a maioria se localiza em praias que recebem visitantes e turistas durante os meses de verão. Também se percebe que no Setor Sul do Gerenciamento Costeiro, a incidência de municípios litorâneos com altos índices de segundas residências⁹ em relação à totalidade de domicílios é alta e preocupante. Segundo classificação de Tulik (2001), com exceção de Araranguá, que perdeu a porção urbanizada para Balneário Arroio do Silva (1997), e lçara, que perdeu a orla urbanizada para Balneário Rincão (2013), os demais municípios com frente para o litoral apresentam incidência excepcional de segundas residências. Isso indica o grande desafio que se apresenta para o poder público dessas novas cidades dessa região.

2.2 AS URBANIZAÇÕES DE SEGUNDA RESIDÊNCIA NO SUL DO LITORAL CATARINENSE

O setor sul da zona litorânea de Santa Catarina é limitado ao norte pelo município de Jaguaruna e ao sul pelo rio Mampituba, que separa o estado de Santa Catarina do estado do Rio Grande do Sul. A unidade de paisagem encontra-se entre as escarpas serras do leste catarinense e o mar, e se caracteriza pelas largas planícies de sedimentos arenosos e baixa declividades, entremeando lagoas e rios formando mosaico paisagístico agradável. O litoral apresenta um extenso cordão dunar que se estende em uma praia praticamente linear, somente interrompida pela foz dos rios da região e o promontório do Morro dos Conventos, em Araranguá, ponto marcante deste setor litorâneo.



Figura 4- Vistas de Morro dos Conventos, balneário de Araranguá, e marco geológico da região.

A região se caracteriza por municípios pequenos cujas economias se baseavam até recentemente em indústrias de farinha de mandioca, de cerâmica e de calçados e

⁹ Tulik (2001) classifica a incidência de segundas residências em incipiente (até 5% do total de domicílios), fraca (de 5,01 a 10%), média (de 10,01 a 20%), forte (de 20,01 a 40%) e excepcional (acima de 40,01%).

confeccões, mas também da plantação de fumo e arroz. Envolve uma área de aproximadamente 1.410,00 Km², e uma população de quase 157.000 habitantes nos municípios de Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivotas, Içara, Balneário Rincão Passo de Torres, Santa Rosa do Sul, São João do Sul e Sombrio. Destes, Araranguá (com população em 2010 de 61.310 e área de 303,299km² e densidade demográfica de 202,14 hab/km², 6,1% de segundas residências e Plano Diretor desde 2012), Balneário Rincão (emancipado de Içara em 2013, com população estimada para 2015, pois em 2010 ainda não estava emancipado de Içara de 12.018 habitantes, área da unidade territorial 64,63 km², perfazendo uma densidade de 186 hab/km² sem Plano Diretor; incorporou a totalidade das segundas residências do município mãe que era de 30,5%), Balneário Arroio do Silva (emancipado de Araranguá em 1997, com população 2010 de 9.586 habitantes, área de 95,259 km² e densidade demográfica de 100,63 hab/km², 60,2% de segundas residências, sem Plano Diretor), Balneário Gaivota (emancipado de Sombrio em 1995, com população de 8.234 habitantes, área de 145,762 km² e densidade demográfica de 56,49 hab/km², 50,9% de segundas residências, sem Plano Diretor) e Passo de Torres (população de 6.627, área de 95,114 km² e densidade demográfica de 69,67 hab/km², 45,8%, com Plano Diretor desde 2011) são fronteiras ao mar.



Figura 5 - Vista de Balneário Gaivotas, Balneário Arroio do Silva e Balneário Rincão, municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988 e resultantes da intensificação do turismo de segunda residência na região.

Os municípios deste setor da zona costeira atraem turistas e visitantes ocasionais de cidades vizinhas nas temporadas de verão, mas é a região do estado com menor fluxo turístico (SANTUR, 2013). Geralmente com pequenas dimensões territoriais, índices de desenvolvimento humano superiores a 0,7, apresentam as menores arrecadações fiscais do estado. Ainda assim, têm apostado na urbanização turística de segunda residência, transformando largas faixas da orla em balneários de veraneio. O desafio desses municípios passa pela superação da concentração sazonal da dinâmica econômica, já que nas demais épocas do ano os moradores permanentes não são em número suficiente para sustentar comércio e serviços, que cerram portas, só abrindo eventualmente fora das temporadas para feriados prolongados ou acontecimentos especiais, conformando uma “urbanização vazia”¹⁰.

¹⁰ Utilizo essa expressão conforme o entendimento de Paiva: “*Sendo assim, a produção e o consumo do espaço voltados para o turismo não geram necessariamente o crescimento da população nas áreas apropriadas pelos turistas (espaços litorâneos), uma vez que, estatisticamente, nem o turista nem mesmo os veranistas (proprietários de residências secundárias) são considerados como população residente, muito embora os espaços apropriados pelos visitantes sejam amplamente transformados, constituindo uma espécie de “urbanização vazia”, ou seja, há um aumento da área urbanizada e construída, mas que são utilizadas em períodos específicos (fins de semana, feriados, férias) por uma população flutuante*” (2011, p. 78)



Figura 6- Intensidade de Turismo e Ocorrência de Segundas Residências. Fonte: elaboração própria a partir de dados da SANTUR (2013) e IBGE (2010).

O resultado desse tipo de urbanização tem degradado muitos dos valores paisagísticos que dão caráter a esta região catarinense, podendo esgotar, ou ao menos dilapidar, um importante patrimônio, fonte de atratividade da atividade turística.



Figura 7 – Imagem de satélite de Balneário Rincão do trecho consolidado e de trecho de loteamento ainda em consolidação. Fonte: Google (2016).

As segundas residências implantadas em loteamentos, nem todos legalizados, são majoritariamente resultado de ações dos agentes imobiliários, de diferentes portes, sendo a maioria de capital local, atentos à valorização do espaço litorâneo e surgiram nas últimas três décadas, com maior expansão nos últimos dez anos. Não chegam a configurar Empreendimentos Turísticos Imobiliários (ETI) por serem basicamente loteamentos com pouquíssima infraestrutura, a maioria até sem esgotamento sanitário público (uso de fossas sépticas), e sem mais nenhum outro complemento das moradias, cujas famílias proprietárias se abastecem em comércios locais de pequeno porte ou em grandes superfícies comerciais de cidades maiores nas proximidades, geralmente no município do qual se desmembraram. O segmento incorporador imobiliário especulativo local procura não só a aprovação de usos urbanos em terrenos não urbanos, como espaços de grande valor ambiental e paisagístico com alguma acessibilidade, ainda que precária, utilizando-os para a exploração da mais valia com a construção de segundas residências. Sua influência nos gestores municipais é forte e muitas vezes administradores públicos são empresários atuantes na incorporação imobiliária, em especial aquelas com interesse no turismo residencial.

2.3 A ATUAÇÃO DO GERCO/SC E DO PROJETO ORLA E O LUGAR DO URBANISMO

A atuação do GERCO em Santa Catarina tem se materializado nos municípios pelo Projeto Orla seguindo a metodologia do MMA e tem desafios similares aos demais

estados do Brasil¹¹. Ao se analisar a atuação do GERCO/SC (Relatório GERCO/SC setor 5 – sul, 2014) fica evidente a justa preocupação com a conservação de sistemas naturais, e essa ênfase é verificada em todos os documentos e ações, especialmente a partir da atuação do Projeto Orla nos municípios que passou a orientar, com base nos ZEE estadual e local (com apoio metodológico e técnico do MMA, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Universidades).

Esses municípios recentemente emancipados ainda não aprovaram seus Planos Diretores, o que acontece em simultaneidade com as oficinas do Projeto Orla, oportunidade para que estes se compatibilizem com vista à gestão integrada da ZC, em especial na garantia do domínio público da orla, na defesa das Áreas de Preservação Permanente (federais, estaduais e municipais) e controle de ocupação em áreas ambientalmente frágeis. Em Balneário Rincão, Balneário Gaivota e Arroio do Silva, a atuação do Projeto Orla acontece em paralelo a formulação dos Planos Diretores, envolvendo todos os atores e instâncias, por meio de assinatura dos termos de compromisso entre Estado e municípios, de oficinas regulares, com discussão e negociação direta com envolvidos, em especial investidores e loteadores. Evidencia a incisiva atuação do Projeto Orla o fato de que em diversos casos, já se chegou a acordos para troca de índices e reconhecimento da inadequação da área para a finalidade de urbanização e em casos consolidados, têm-se alcançado negociações que resultam em Termos de Ajuste de Conduta.

Do ponto de vista da conservação e recuperação de áreas não urbanizáveis e de preservação permanente, tem se revelado atuante e participante, subsidiando os municípios em que atua. Porém sob a ótica do urbanismo, para além da conservação do domínio público e de áreas urbanizáveis e não urbanizáveis, visando subsidiar municípios e apontando os padrões urbanos inadequados assumidos nas áreas passíveis de urbanização ou mesmo para uma conservação ativa da paisagem, percebe-se que não é suficiente e pouco contribui para o desenvolvimento sustentável da cidade. Especialmente por não contemplar algumas possibilidades de equacionar a questão com viés propositivo, em que o aproveitamento do território para atividades turísticas possa ser instrumento de valorização da paisagem, conforme exemplos no mundo, que adotam padrões de urbanização mais adequados à zona costeira.



Figura 8 – Exemplo de análise das urbanizações no litoral sul de Santa Catarina.
Fonte Elaboração própria a partir do GERCO

¹¹Santos (2005), em análise da atuação do GERCO em Santa Catarina, concluiu que: Quanto patrimônio natural, apesar da descaracterização dos ecossistemas costeiros ao longo de todo litoral brasileiro ainda existem muitas praias naturais passíveis de planejamento e gestão costeira. Do ponto de vista organizativo e administrativo, representa um grande avanço na gestão dos espaços costeiros. Quanto à incorporação dos agentes sociais diversos e divulgação de informações, garantidas pela Lei 7.661/88, os planos de gestão elaborados pelos Estados são desenvolvidos com a participação dos atores envolvidos, porém nem sempre com atuação efetiva e consciente desses agentes. E do ponto de vista da incorporação do setor econômico e produtivo, a interferência de interesses do setor predomina sobre as demais instâncias envolvidas. Para essa autora, evidencia-se um distanciamento entre a retórica e realidade, pois embora que a legislação acompanhe a experiência internacional, com instrumentos sofisticados (sic), as condições de real aplicação são extremamente restritas.

O processo de urbanização identificado adota, na maioria das vezes, um padrão espacial difuso que se estende paralelamente ao longo da costa, geralmente com traçado reticulado, padrão morfológico derivado do modelo cidade jardim¹², com maior ou menor densidade e verticalização das edificações em função das diferentes dinâmicas econômicas locais, mínimos espaços públicos e pouca preocupação ambiental, interrompido somente por acontecimentos geográficos, técnica e/ou economicamente, intransponíveis.

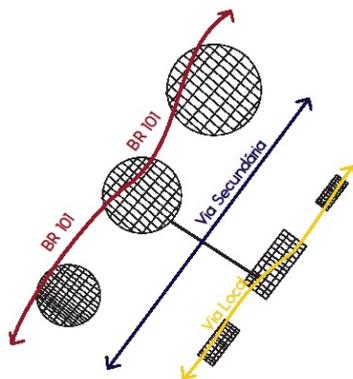


Figura 8 - Esquema padrão de expansão de urbanização no litoral sul
Fonte: elaboração própria.

A dispersão na forma de ocupação do território está sobremaneira calcada ao carácter dinâmico do mercado da habitação e da afirmação do segmento imobiliário. Porém, este padrão gera desafios insustentáveis de organização territorial, em especial quanto à gestão dos recursos, à dotação de infraestruturas básicas e à prestação de serviços, além de conflitos de posse territorial (entre privados e com a União). Dada à situação de borda, limite entre dois meios, a orla permite esse crescimento linear, mas assimétrico, que exige infraestruturas estendidas “*ad infinitum*”, formando assentamentos que se pretendem autônomos, mas que devido à sazonalidade da atividade de turismo de segunda residência, apresenta dissociação entre a população permanente e a extensão física da cidade, afetando sua viabilidade econômica, dado essencial para a sustentabilidade. Este crescimento paralelo à praia, ao assumir modelos e padrões adequados a cidades não litorâneas, se encarrega de esgarçar os limites num processo que tende a conturbar os diferentes municípios e se instala entre terra e mar, interrompendo ou alterando processos ecossistêmicos importantes e essenciais para a dinâmica costeira que, geralmente, apresenta custos econômicos e sociais às populações residentes.

3. CONCLUSÕES

O processo de crescimento das aglomerações urbanas estudadas identificou o esgarçamento dos perímetros urbanos que configuram tecidos urbanos com padrão disperso e descontínuo, muito dependente das acessibilidades e do modo de transporte individual. Estas transformações têm constituído um grande desafio para o ordenamento do território e para o desenvolvimento urbano.

¹² O modelo de cidade jardim surge em meados do século XIX na Europa como resposta às transformações promovidas pela revolução industrial. Decorrentes da teoria de Ebenezer Howard, exposta em seu livro *To-morrow* (1898), em que apresenta um modelo esquemático radial, surgem diversas propostas de cidades que buscam mesclar atributos e vantagens das aglomerações urbanas com elementos da natureza, geralmente representados por maior espaçamento entre edificações com a inserção de áreas verdes (cinturões verdes, parques, praças públicos e jardins privados) e apresentam desenhos de traçados viários diversos, orgânicos e ortogonais (como a variante “cidade linear” de Sória y Mata) e mistos.

Fica claro que o ritmo avassalador da incorporação e atendimento de interesses privados ultrapassa a capacidade de gestão municipal e de sua ordenação territorial, processo que exige abordagem em diversas escalas, permitindo decisões locais sem ter em conta a ordenação do território costeiro de maneira mais ampla. O desafio de gerir administrativa e urbanisticamente estes municípios passa pela necessidade de ações e serviços que atendem uma determinada população de moradores inseridos em uma estrutura física, dimensionada para turistas e visitantes que se estabelecem em segundas residências, em muito superior àquela demandada pelos moradores permanentes. Pode-se imaginar que, após o esgotamento do território, os municípios terão que procurar reverter o processo de buscar atender demandas sem financiamento originado no turismo, agora com seus elementos de atração, a paisagem e os sistemas litorâneos já deteriorados, um dos argumentos da própria especulação imobiliária, obliterando o atrativo local e enganando os futuros usuários. Isto nos coloca outro desafio de pensar na possibilidade de modelos residenciais diferenciados para usos sazonais e permanentes.

O processo de gerenciamento integrado costeiro, ou de áreas litorâneas, por ser um instrumento de controle e proteção, tem a característica de se apresentar como balizador dos Planos Diretores dos municípios costeiros, especialmente quanto à restrição das áreas urbanizáveis. Os Planos Diretores, por sua vez, por serem os promotores das potencialidades de desenvolvimento da sociedade, necessitam repensar os modelos de implantação e de morfologia urbana dos tecidos litorâneos, que não devem seguir padrões de centros urbanos. Dada a importância e o potencial do litoral no Estado de Santa Catarina para o desenvolvimento socioambiental, se faz necessário a adoção de estratégias de políticas públicas que envolvem a sociedade, em instâncias supra municipais, para alcançar um desenvolvimento mais sustentável.

O estudo de padrões e pautas do processo de urbanização calcado na expansão de segundas residências existentes permite verificar os problemas advindos dessa postura, não só pela ocupação de áreas indevidas como pelas consequências disfuncionais causadas pela ocupação sazonal, pelos permanentes investimentos em infraestruturas e pelo pouco retorno social e econômico às cidades. Estudos urbanos podem e devem subsidiar a inclusão do setor turístico nessa estratégia, distinguindo-o do incorporador urbano, como modo de promover uma valorização da paisagem.

A proliferação de urbanizações de segunda residência nos municípios estudados tem elevado os níveis de pressão sobre a zona costeira. Diante dessa realidade, fica evidente a necessidade de maior controle sobre os padrões de uso do solo. Se a gestão integrada tem como um dos objetivos, como afirma Barragán (2004), determinar o grau de eficiência no aproveitamento dos recursos e oferecer diretrizes que melhorem o modelo de desenvolvimento, a incorporação de análises urbanísticas passa a ser de interesse. E se o GERCO, como estabelece Polette (2008), deve objetivar o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais, o planejamento supra municipal deve ser assumido.

4. BIBLIOGRAFIA

Barbosa, Carlos. *Segunda Residência e Cidade Difusa. Colóquio Ibérico de Geografia*. APPGeo. Évora, Portugal. 2005. http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/069.pdf em abril/2016.

Barragán, José M. *Medio Ambiente y Desarrollo en las Áreas Litorales: Guía práctica para la Planificación y Gestión Integradas*. Barcelona: Oikostau. 1997.

_____. *La Gestión de las Áreas Litorales em España y Latinoamérica - Leis, Decretos e Normativas*. Cadiz: Universidade de Cádiz. 2005.

Bru, Pepe. *Bajo la Playa, los Adoquines - Tejidos turísticos de la Región Metropolitana de Alicante - Murcia*. 1959-2009. Dissertação de Mestrado. DUOT-UPC.2011. <http://hdl.handle.net/2099.1/20904> em dezembro/2015.

Câmara, M. R. *O Turismo no Litoral de Santa Catarina. Tensões, conflitos e reorganização espacial*. Dissertação de Mestrado PPGeo/CFH/UFSC. Florianópolis. 2001.

Díaz Ameneiro, Purificación. *Pateando el Litoral. La Construcción del Territorio del Turismo de Masas*. Tese de doutorado, DUOT/ETSAB/UPC. Barcelona. 2015.

Díaz Ameneiro, Purificación, Pié Ninot, Ricard e Vilanova Claret, Juan Maria. *La Singularidad de las Zonas Costeras i sus Formas de Ordenación*. Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio – CONURBI, Madrid. 2011. In: <http://hdl.handle.net/2117/22861> em fevereiro/2016.

Fonseca, M. A. P. (org.). *Segunda Residência, Lazer e Turismo*. EDUFRRN, Natal/RN. 2012.

Horrach Estarellas, Gabriel. *Génesis de los Tejidos Turísticos Maduros - el proceso de transformación de la forma urbana de Palmanova- Torrenova de Calviá, Mallorca*. In: Quaderns de Recerca em Urbanisme – QRU- Paisatges del Turisme. Font Arellano. A., Sabaté Bel e Horrach Estarellas, G. (edits), pp.86-112. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Tabelas de Domicílios em Santa Catarina. PNAD 2010*. In: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_domicilios_santa_catarina.pdf em fevereiro/2016.

Mazón, T. y Aledo, A. *El dilema del turismo residencial: ¿turismo o desarrollo inmobiliario? In: Turismo residencial y cambio social: Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. In: T. Mazón and A. Aledo, eds., pp. 13–30. Alicante: Aguaclara. 2005.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria do Patrimônio da União - Ministério do Meio Ambiente - Secretaria de Qualidade Ambiental (2006). *PROJETO ORLA - Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada*. In: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spu/publicacoes/081021_p_ub_projorla_implementacao.pdf em março/2016.

Oliveira, E. J. *La Expansión del turismo y las Segundas Residências. Implicaciones em el sector inmobiliario de la costa de Parnamirim/RN y Nísia Floresta/RN (Brasil)*. Estudios y Perspectivas em Turismo, vol.24 nº.2. Buenos Aires. 2015. In: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-7322015000200006&script=sci_abstract&tlng=en em abril/2016.

Paica, Ricardo. *A Metrópole Híbrida. O Papel do Turismo no Processo de Urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza*. Tese de Doutorado/FAUUSP, São Paulo. 2011.

Pié Ninot, Ricard. *L'ordenació del Litoral. In: Planificació i Gestió Integral del Litoral. Eines, estratègies i bonés pràctiques*. Espai Blau 2. Diputació de Barcelona. 2004.

Polette, Marcos. *A Zona Costeira em Crise: opções de gestão integrada e participativa*. UNIVALI. 2008. In: http://nmd.ufsc.br/files/2011/05/1a_zona_costeira_em_crise_1_polette.pdf em fevereiro/2016.

Romita, Tullio e Souza, A.A. (orgs). *Il Turismo Residenziale Nuovi Stili di Vita e di Residenza, Governance del Territorio e Sviluppo Sostenibile del Turismo in Europa*. Franco Angelli. Milão. 2010.

Santos, Cláudia Regina dos. R. *O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a gestão das políticas públicas na zona costeira do Estado de Santa Catarina, Brasil*. In: <http://www.univali.br/ensino/pos-graduacao/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/cadernos-de-pesquisa/Documents/caderno-pesquisa-10-2.pdf> em fevereiro de 2016.

SANTUR - *Secretaria de Turismo do Estado de SC – Fluxos de turistas por município*. Florianópolis. 2013.

SPG - *Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Informativo novembro 2009 - Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado de Santa Catarina - GERCO/SC.2009.*

_____ - *Diretoria de Desenvolvimento das Cidades*
Legislação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro em Processo de Revisão. Florianópolis. 2012

_____ - *Relatório do Plano de Gestão da Zona Costeira Setor*
05 – Sul. (2013). In: <http://www.spg.sc.gov.br/index.php/visualizar-biblioteca/acoes/gerco/setor-5/117-relatorio-do-pgzc-setor-5/file> em maio/2016.

Tulik, Olga. *Turismo e Meios de Hospedagem: casas de temporada*. Roca, São Paulo. 2001.