Diagnóstico em Política Pública Setorial de Ilha Comprida - SP

Tema: Ordenamento territorial

Diagnóstico em Política Pública Setorial

Revisão 00

Maio/2025

Autores:

Carolina Mesquita

Gabriel Idu

Ivan Alves Pereira

Thiago Von Zeidler Gomes

SUMÁRIO

1. **Apresentação 5**
1.1 Definição do tema e objetivos 7
2. Metodologia do Diagnóstico 8
2.1 Fase 1 – Oficinas com o Elo de Ilha Comprida 8
2.2 Fase 2 – Coleta de dados 8
2.3 Fase 3 – Tratamento e Consolidação dos Dados 9
2.4 Fase 4 – Elaboração do Diagnóstico 10
2.5 Fase 5 – Elaboração de Propostas de Intervenção 10
3. Dinâmicas Territoriais 11
3.1. História 11
3.2 Evolução da Malha Urbana 12
3.3 Meio Ambiente 17
3.3.1 Mudanças Climáticas e a Existência de Ocupações Perigosas 23
3.4 Infraestrutura, Equipamentos e Serviços Públicos 27
3.5 Dinâmicas Regionais 29
3.6 Responsabilidades de Entes Federativos 32
4. Ordenamento Territorial 36
4.1. Principais desafios 42
4.2 Consequências para a Comunidade 43
5. Ideação de propostas 47
5.1 Desenvolvimento Sustentável 51
5.1.1 Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) 52
5.1.2 Turismo Sustentável 54
5.2 Locais e Modelos de Ocupação 58
5.2.1 Verticalização e ocupação da costa 59

5.2.2 Infraestrutura para a ocupação 61
5.2.3 Função social da propriedade 65
6. Síntese 66
Referências Bibliográficas 70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa 1 - Evolução da Mancha Urbana (1985) 13
Figura 2: Mapa 2 - Evolução da Mancha Urbana (1995) 14
Figura 3: Mapa 3 - Evolução da Mancha Urbana (2005) 14
Figura 4: Mapa 4 - Evolução da Mancha Urbana (2015) 15
Figura 5: Mapa 5 - Evolução da Mancha Urbana (2023) 15
Figuras 6 e 7: Mapas 6 e 7 – Densidade Demográfica de Ilha Comprida em 2010 e 2022. 16
Figura 8 e 9: Tapicuru e Guará 18
Figuras 10 e 11: Mapas 8 e 9 – Áreas Ambientalmente Protegidas 20
Figura 12: Mapa 10 – Curva de Nível em Ilha Comprida e região 23
Figuras 13 e 14: Região Leste da Ilha Comprida, Balneário Araçá, em 2015 e 2025. 25
Figuras 15 e 16: Balneário Araçá e os efeitos do avanço do oceano 26
Figuras 17 e 18: Mapas 11 e 12 – Barreiras Físicas e Equipamentos Públicos..268
Figura 19: Mapa 13 – Dinâmicas Regionais 30
Figura 20: Zoneamento ambiental da APA de Ilha Comprida 36
Figura 21: Zoneamento de Ilha Comprida 38
Figuras 22 e 23: Fotos das Oficinas 48
Figura 24: Mapa 14 - Resultados da Oficina realizada no dia 14 de abril de 2025 com os Elos do PEA Rendas. 49
Figura 25: Rede Nhandereko na região da Costa Verde – RJ 56

Figuras 26 e 27: Verticalização em Ilha Comprida (SP)..... 60

Figura 28: Mapa 15 – Domicílios Ocupados em Ilha Comprida 62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Arcabouço Legislativo de Ilha Comprida..... 40

Tabela 2: Comentários da Oficina organizados a partir das proposições dos Elos do PEA Rendas..... 51

1. Apresentação

De acordo com o Balanço Energético Nacional (EPE, 2024), aproximadamente 35% da energia disponibilizada no país vem do petróleo e seus derivados. Para que esse recurso possa ser utilizado na geração de energia, ele normalmente é extraído do fundo de lagos e mares. No caso do Brasil, a maior parte da produção de petróleo ocorre em áreas marítimas, especialmente nas bacias de Santos e Campos.

A exploração de petróleo e gás natural envolve o uso de recursos naturais não renováveis e gera impactos socioambientais significativos. Como forma de compensação financeira por essa exploração, a legislação brasileira estabelece o pagamento de participações governamentais — como os *royalties* e as participações especiais —, que são valores calculados com base na produção ou na receita obtida com a extração. Esses recursos são arrecadados pela União e repassados a estados, municípios e demais entes públicos beneficiários. Vale destacar que esses repasses não substituem as medidas de mitigação exigidas no processo de licenciamento ambiental, que continuam sendo obrigatórias para prevenir ou reduzir os impactos gerados pela atividade petrolífera.

No Brasil, um exemplo dessa relação é observado na Bacia de Santos. Localizada entre Arraial do Cabo (RJ) e Florianópolis (SC), essa área foi responsável por 78% da produção do petróleo nacional em maio de 2025 (ANP, 2025).

Como forma de mitigar os impactos socioambientais decorrentes das atividades de produção e escoamento do petróleo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) estabeleceu, no âmbito do licenciamento ambiental federal, a exigência de implementação de Projetos de Educação Ambiental (PEA) nas comunidades localizadas nas áreas de influência da exploração.

O Projeto de Educação Ambiental Rendas do Petróleo: tecendo a participação popular — PEA Rendas — foi estabelecido como medida mitigadora da Etapa 3 de exploração da Petrobras do Polo Pré-Sal da Bacia de Santos, por meio de uma condicionante do licenciamento ambiental federal.

O Projeto é realizado desde 2021 em nove municípios dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, nos quais a renda proveniente da retirada do petróleo representava cerca de 20% ou mais do orçamento total dos municípios durante a etapa de concepção e planejamento do Projeto (anterior ao período de execução). O foco desta ação está na construção e ampliação de conhecimentos sobre os processos e impactos relacionados à exploração de petróleo, com ênfase nas rendas petrolíferas e no envolvimento da população nas discussões sobre os destinos e usos desses recursos na gestão municipal.

Desde o início das atividades, marcado pela apresentação do Projeto à sociedade, no evento conhecido como “EmTendas”, a população foi convidada e incentivada a participar de discussões sobre os impactos da produção de petróleo e a aplicação dos recursos oriundos dessa atividade. Aqueles que demonstraram interesse e comprometimento passaram a compor os chamados Elos Municipais, grupos formados por sujeitos da ação educativa, representantes da população local, que participam do processo formativo e contribuem com o desenvolvimento do Projeto em seus territórios.

Com o avanço das etapas formativas e a consolidação dos Elos, foi identificada a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre políticas públicas locais em áreas sensíveis à aplicação das rendas petrolíferas. Em resposta a essa demanda, foi realizada uma atividade de elaboração de diagnóstico de políticas públicas setoriais, com o objetivo de detalhar a situação de um tema relevante para o desenvolvimento dos municípios do projeto, escolhido pelos próprios Elos. A iniciativa buscou promover uma maior interação

entre os Elos e a realidade municipal, contribuindo para a construção de estratégias voltadas ao uso qualificado dos recursos públicos.

1.1 Definição do tema e objetivos

O presente diagnóstico tem como foco central analisar as dinâmicas territoriais, socioeconômicas e ambientais de Ilha Comprida, com especial atenção ao ordenamento do solo, à preservação ambiental e à relação entre ocupação urbana e fragilidade costeira. A elaboração do estudo baseou-se em dados secundários oficiais, legislações, relatórios técnicos e informações locais, além de incorporar as percepções e contribuições coletadas durante encontros mensais em oficinas participativas realizadas com o Elo de Ilha Comprida – grupo participante do PEA Rendas.

O objetivo principal é fornecer um panorama aprofundado da realidade municipal, identificar desafios prioritários e subsidiar a construção de propostas de intervenção que promovam o desenvolvimento sustentável, conciliando crescimento urbano, conservação ambiental e garantia de qualidade de vida à população.

O diagnóstico também busca fortalecer o controle social e incentivar a participação social na definição de estratégias futuras, alinhadas aos marcos legais vigentes e aos instrumentos de planejamento e gestão territorial que venham a ser desenvolvidos.

A partir do trabalho realizado com os integrantes do Elo foi possível contextualizar o diagnóstico no escopo da gestão municipal, integrando as demandas locais por políticas públicas e direcionando as ações estratégicas com base nas necessidades identificadas pelas próprias comunidades. Além disso, o levantamento e análise de dados permitem uma visão clara das áreas que

precisam de intervenção, permitindo a formulação de soluções adaptadas à realidade do município.

2. Metodologia do Diagnóstico

O primeiro passo na metodologia foi o planejamento detalhado das atividades, a partir da definição das etapas da construção do diagnóstico. Este processo incluiu a divisão das ações em fases distintas, garantindo uma execução organizada e eficiente. Cada etapa foi elaborada com base na necessidade de captar informações que subsidiem o Projeto e o Elo Municipal, com foco no tema específico do ordenamento territorial em Ilha Comprida.

2.1 Fase 1 – Oficinas com o Elo de Ilha Comprida

A primeira fase da construção do diagnóstico consistiu na realização de oficinas com o Elo de Ilha Comprida. Esses encontros mensais tiveram como objetivo envolver a população local no processo de diagnóstico, capacitando os participantes a contribuírem com suas percepções sobre os desafios urbanos do município. As oficinas possibilitaram o levantamento inicial de questões relevantes relacionadas ao ordenamento do território em Ilha Comprida. As contribuições do Elo serviram de base para a elaboração do diagnóstico, garantindo que as informações estejam alinhadas com as demandas locais.

2.2 Fase 2 – Coleta de dados

A coleta de dados foi estruturada com base em um escopo claro que delimitou o território de análise, a temporalidade e as áreas contempladas. A coleta de informações considerou dados relevantes tanto de natureza

PÚBLICA

quantitativa quanto qualitativa, provenientes de fontes secundárias como bases de dados públicas, relatórios institucionais e estudos acadêmicos. As principais fontes de informação incluíram:

- Bases de dados públicos, como: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), entre outras;
- Relatórios institucionais, como documentos oficiais do município e de agências reguladoras;
- Estudos acadêmicos, que abordam aspectos territoriais e ambientais da região; e
- Legislações e outros documentos enviados pelo PEA Rendas.

Foi desenvolvida uma estrutura metodológica para a organização das informações, compondo um quadro referencial de sistematização que orientou a forma de coleta e consolidação dos dados. Os métodos de coleta foram definidos de maneira a garantir a amplitude e a precisão das informações levantadas.

Ademais, buscou-se realizar entrevistas semiestruturadas para cada uma das propostas de intervenção do Diagnóstico, com o intuito de exemplificar os apontamentos resultantes das coletas de dados secundários do território estudado.

2.3 Fase 3 – Tratamento e Consolidação dos Dados

Após a coleta, os dados passaram por um processo de tratamento utilizando-se técnicas de geoprocessamento e análise qualitativa, conforme a natureza das informações levantadas. Este tratamento teve como objetivo identificar padrões, tendências e particularidades que pudessem auxiliar na elaboração do diagnóstico. A sistematização das informações foi realizada de

forma estruturada, facilitando sua interpretação e permitindo a elaboração de relatórios consolidados.

A metodologia adotada permitiu a obtenção de um panorama abrangente e fundamentado das realidades locais, fornecendo uma base para possível desenvolvimento de estratégias que respondam às necessidades da população.

2.4 Fase 4 – Elaboração do Diagnóstico

A elaboração do diagnóstico foi conduzida a partir dos dados coletados e consolidados nas fases anteriores. Essa etapa visou compreender de maneira detalhada os problemas e oportunidades do município de Ilha Comprida, com base nas análises realizadas. O diagnóstico abordou o ordenamento do território, com ênfase nas áreas de preservação ambiental e desenvolvimento urbano.

2.5 Fase 5 – Elaboração de Propostas de Intervenção

Com o diagnóstico em mãos, foi possível avançar para a elaboração das propostas de intervenção. Esta fase envolveu propostas de ações concretas para solucionar os problemas identificados, buscando sempre equilibrar o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental. As intervenções sugeridas visaram um ordenamento territorial mais eficiente, respeitando as áreas de preservação e promovendo o uso sustentável do solo, de forma a buscar incentivar menor especulação imobiliária e desordenamento do uso do solo. Todas as propostas foram elaboradas com base nas demandas prioritárias identificadas e nos critérios estabelecidos no planejamento inicial.

3. Dinâmicas Territoriais

Territórios possuem características e especificidades que os tornam únicos. A realização de uma análise das dinâmicas territoriais busca colocar em destaque quais são estes elementos, desde suas raízes históricas de formação até suas dinâmicas regionais por meio de relação com o entorno. Entender as relações que permeiam Ilha Comprida é essencial para garantir que a ideação de propostas seja baseada nos múltiplos desafios inerentes à realidade local.

Em resumo, uma análise detalhada e aberta à população importa para que as políticas públicas não sejam guiadas por decisões “de cima para baixo”, para que a pressão da população sobre o Poder Público ocorra de forma que existam ações guiadas por evidências balizadas pela realidade local, gerando propostas passíveis de implementação e que façam sentido ao município.

3.1. História

A Ilha Comprida desempenhou um papel significativo no processo de ocupação da costa brasileira durante as primeiras expedições portuguesas. Naquele período, abrigou o povoado de Maratayama, a primeira vila reconhecida pela Coroa Portuguesa na região. Esse núcleo populacional originou-se da transferência de moradores da Ilha do Bom Abrigo (nome dado por Martim Afonso de Sousa), os quais haviam se deslocado da Ilha de Cananéia em busca de maior proximidade com o continente. No entanto, posteriormente, esses habitantes retornaram à sua ilha de origem.

A organização administrativa da Ilha Comprida teve início apenas no século XX. Em 1938, seu território foi dividido entre os municípios de Iguape e Cananéia. Mais tarde, em 1987, a área foi classificada como Área de Proteção Ambiental Estadual (APA), o que impulsionou um movimento pela emancipação

política. O movimento pela emancipação ganha força em 1990, com um grupo de pessoas buscando melhores condições par a vila. Em 27 de outubro de 1991, o plebiscito dá a vitória com 87% dos votos à emancipação, que é promulgada em 5 de março de 1992, data oficial da emancipação do município, elevado à condição de Estância Balneária em 07 de dezembro do mesmo ano.

Em 2001, sua estrutura administrativa contava apenas com o distrito-sede, configuração que se manteve na divisão territorial de 2009. De acordo com o IBGE, a divisão territorial brasileira corresponde à relação oficial de municípios, distritos e subdistritos que compõem a organização político administrativa do país. No caso de Ilha Comprida, tanto em 2002 quanto em 2009, o município foi reconhecido apenas com o distrito-sede, sem subdivisões adicionais (IBGE, 2023). Dessa forma, a Ilha Comprida consolidou-se como um município autônomo, preservando sua relevância histórica e ambiental no litoral brasileiro.

3.2 Evolução da Malha Urbana

Localizado no Vale do Ribeira, litoral sul de São Paulo, o município de Ilha Comprida possui uma área territorial de 196.567 km² e uma densidade demográfica de 68,27 hab./km². Com uma população de 13.419 habitantes em 2022 e projeção de 13.955 em 2024, Ilha Comprida apresenta baixo crescimento populacional, e sua densidade demográfica revela uma ocupação dispersa - característica de áreas com vastos espaços naturais preservados, como restingas e manguezais. Contudo, essa média mascara contrastes entre zonas urbanizadas (como o Balneário Adriana) e áreas de proteção ambiental.

Para analisar a evolução de sua malha urbana, foram integrados levantamentos cartográficos, imagens de satélite históricas (MapBiomas) e dados censitários (IBGE). Essa abordagem permitiu identificar padrões de

expansão, marcos de urbanização e transformações no uso do solo entre 1985 e 2023.

As imagens do MapBiomas (1985–2023) evidenciam dois vetores principais de expansão:

- Consolidação do núcleo “norte”: As regiões a partir do centro, no sentido leste da Ilha, concentram um crescimento orgânico ligado à ocupação colonial e à proximidade com o oceano;
- Pressão da abertura de lotes: Áreas classificadas como "Agropecuária”, pelos dados obtidos no MapBiomas, podem ser interpretadas como “abertas para lotes”. O mapa indica o avanço destas áreas sobre zonas periurbanas, frequentemente associadas a loteamentos irregulares.

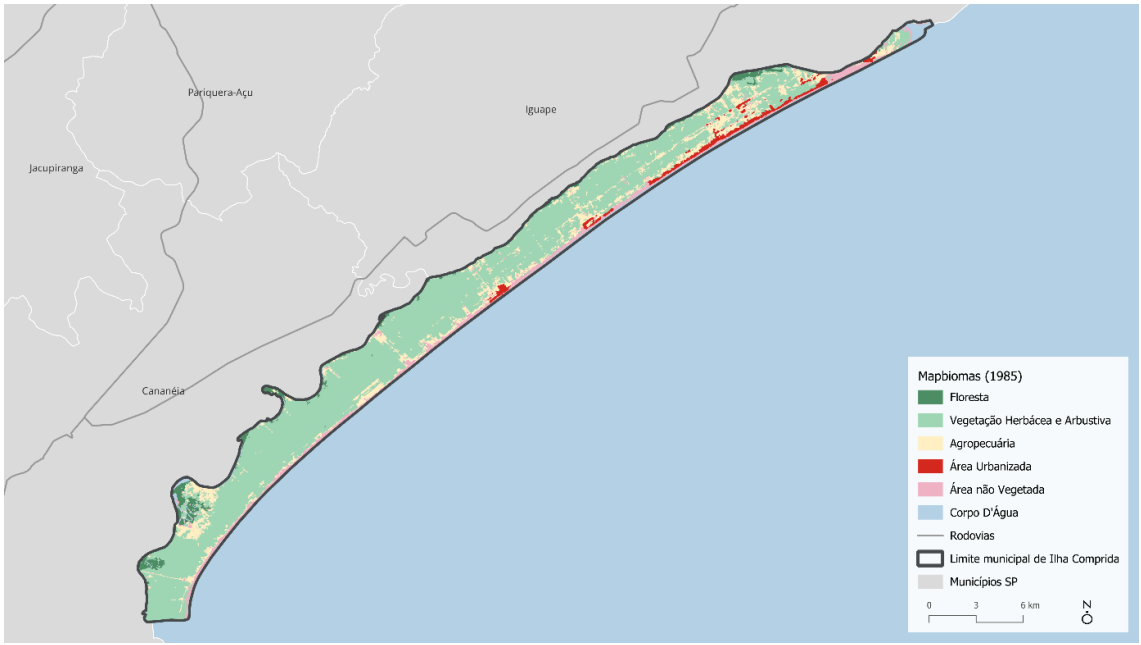


Figura 1: Mapa 1 - Evolução da Mancha Urbana (1985)
Fonte: Mapbiomas (2025), IBGE (2022) e SEADE (2024).

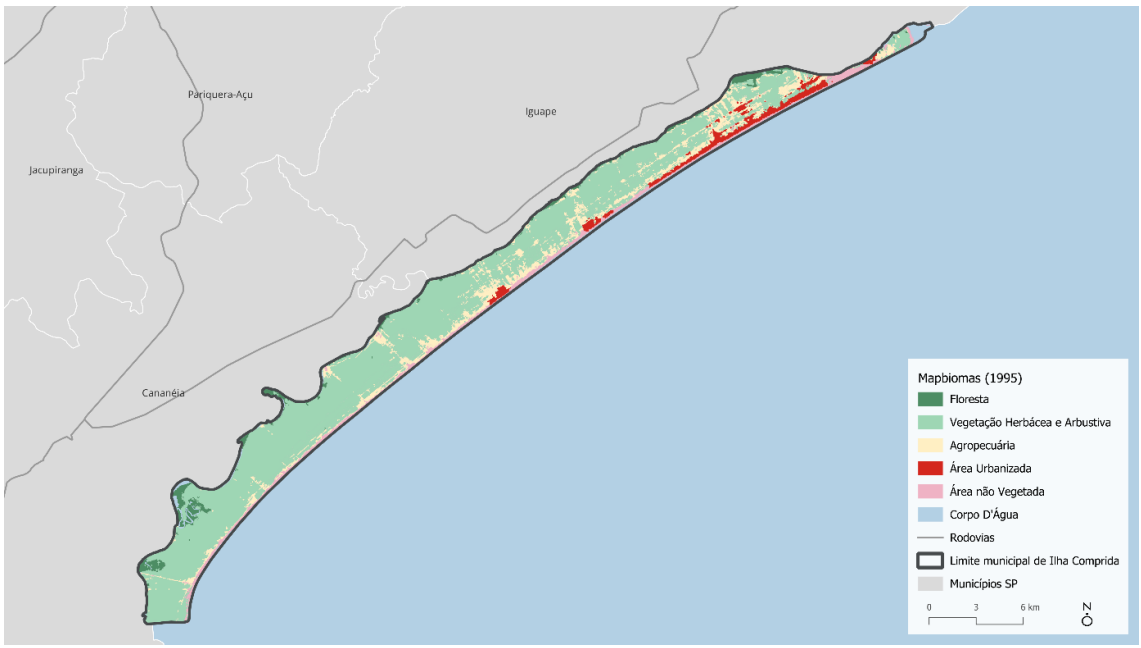


Figura 2: Mapa 2 - Evolução da Mancha Urbana (1995)
Fonte: Mapbiomas (2025), IBGE (2022) e SEADE (2024).

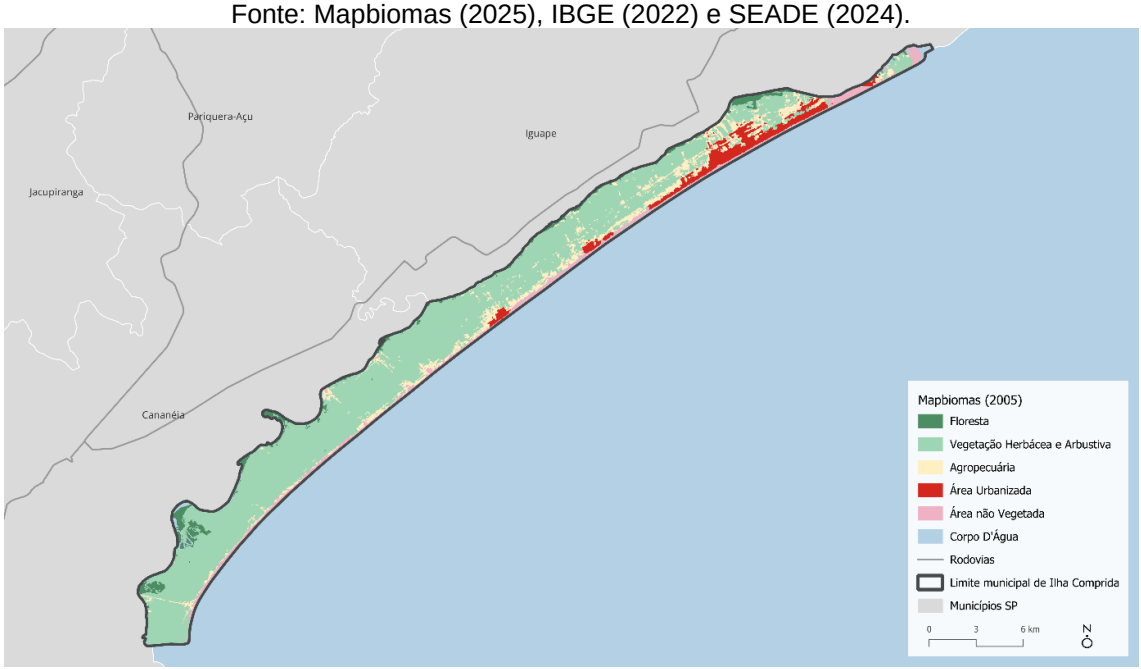


Figura 3: Mapa 3 - Evolução da Mancha Urbana (2005)
Fonte: Mapbiomas (2025), IBGE (2022) e SEADE (2024).

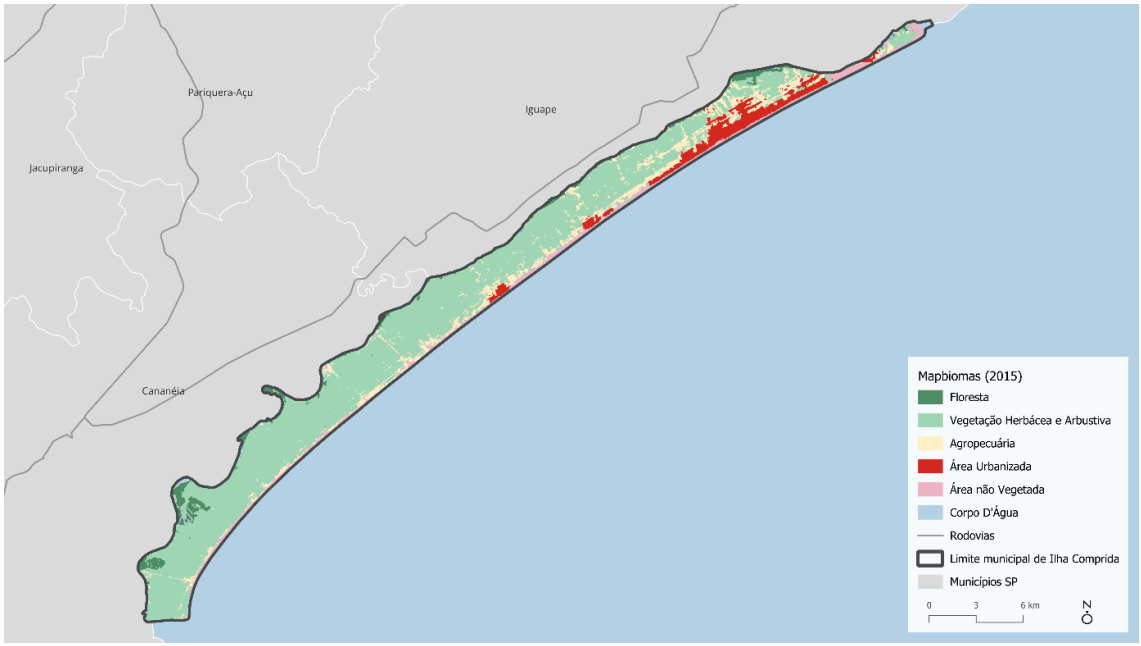


Figura 4: Mapa 4 - Evolução da Mancha Urbana (2015)
Fonte: Mapbiomas (2025), IBGE (2022) e SEADE (2024).

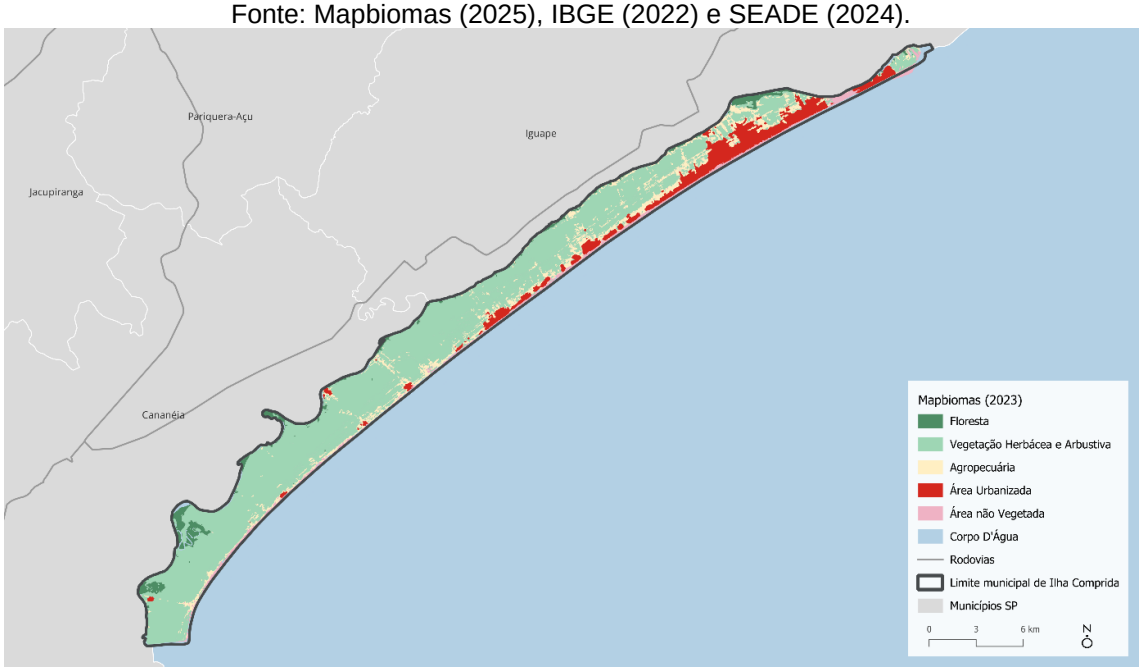
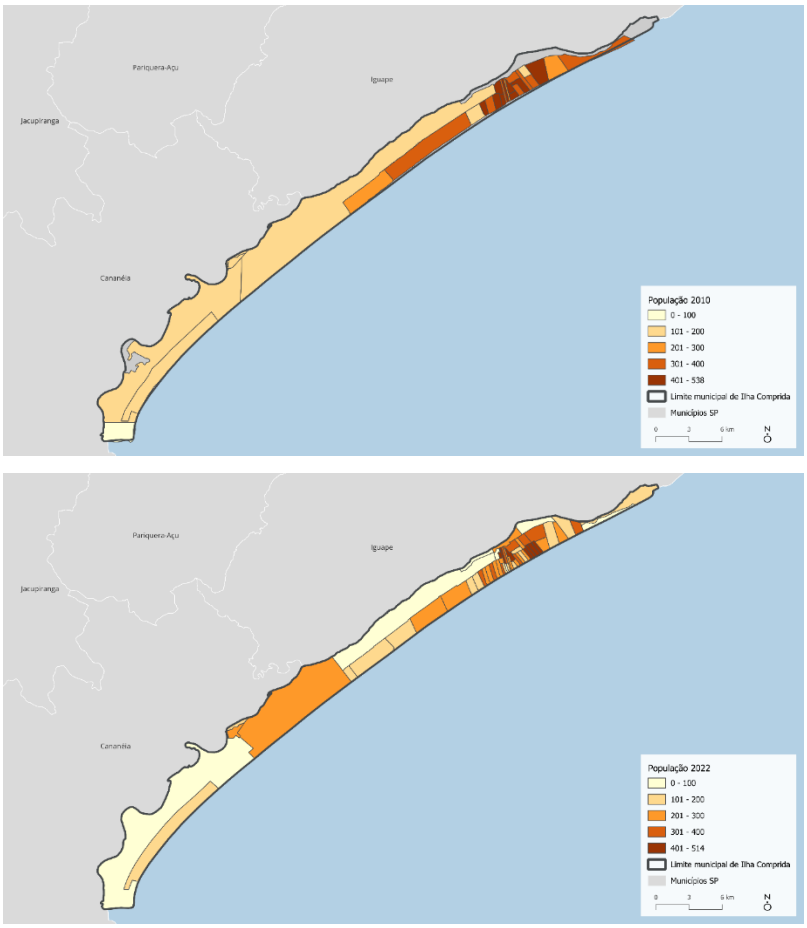


Figura 5: Mapa 5 - Evolução da Mancha Urbana (2023)
Fonte: Mapbiomas (2025), IBGE (2022) e SEADE (2024).

A Ponte Laércio Ribeiro, iniciada em 1984, pelo então prefeito Láercio Ribeiro, só foi inaugurada no ano 2000, depois de 16 anos e de muitas batalhas jurídicas, somando-se assim à infraestrutura implantada na Ilha Comprida a partir de sua emancipação político-administrativa, em 1992. Este é um fato relevante, pois a expansão da mancha urbana se faz nítida a partir da emancipação do município e da inauguração da ponte que liga o município a Iguape.



Figuras 6 e 7: Mapas 6 e 7 – Densidade Demográfica de Ilha Comprida em 2010 e 2022. Fonte: IBGE (2022).

- **Reconfigurações e Intervenções:**

Os principais eixos rodoviários de Ilha Comprida são a Avenida Beira Mar, que margeia grande parte da orla do município e que concentra boa parte do comércio. Paralelo a avenida beira mar encontra-se a Marginal Candapuí, importante na ligação norte e sul do município. A Ponte Prefeito Laércio Ribeiro, responsável pela ligação rodoviária com Iguape tendo continuação na Avenida Vereador Carlos Roberto de Paula até se encontrar com o terminal rodoviário de Ilha Comprida.

- **Indicadores Gerais:**

O salário médio dos trabalhadores formais de Ilha Comprida é de 2,3 salários-mínimos, e 17,56% dos habitantes estão ocupados. Em 2010, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade era de 98,2% (IBGE 2022).

3.3 Meio Ambiente

A dimensão ambiental de Ilha Comprida destaca-se pela convergência de biomas e ecossistemas costeiros de grande relevância ecológica e socioeconômica. Inserido quase integralmente no domínio da Mata Atlântica, o município abriga florestas e formações de restingas devido a sua característica litorânea. Esses ambientes possuem espécies endêmicas e alto grau de biodiversidade, atuando como reservatórios genéticos e provendo serviços ecossistêmicos vitais: desde a regulação microclimática e a manutenção dos ciclos hidrológicos até a estabilidade dos solos, prevenindo processos erosivos que poderiam comprometer o equilíbrio das paisagens costeiras.





Figura 8 e 9: Tapicuru (*Phimosus infuscatus*) e Guará (*Eudocimus ruber*).
Fonte: EBird e WikiAves.

Todo o território de Ilha Comprida encontra-se protegido por dois decretos que instituem a Área de Proteção Ambiental (APA) e Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) para a vida silvestre. O Decreto nº 26.881, de 11 de março de 1987, estabelece restrições a atividades potencialmente poluidoras — como empreendimentos que comprometam a qualidade do ar, da água e do solo — e proíbe intervenções que alterem drasticamente a dinâmica natural de dunas, banhados e manguezais, assegurando a preservação de espécies emblemáticas, como o papagaio-de-cara-roxa (*Amazona brasiliensis*), referido no decreto como “papagaio chuá”. As restrições são as seguintes:

I – A implantação de atividades potencialmente poluidoras que possam afetar a qualidade do ar, do solo e das águas superficiais, subterrâneas, em especial em áreas destinadas à aqüicultura;

II – A realização de obras de terraplenagem, drenagem, dragagem ou abertura de canais capazes de provocar sensível alteração da dinâmica do meio físico que ameace a integridade dos ecossistemas locais, principalmente nas áreas de dunas, banhados, alagadiços e mangues;

III – O exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão dos terrenos ou acentuado assoreamento das coleções hídricas, bem como o uso de técnicas de manejo do solo ou outras atividades que comprometam a integridade do meio físico;

IV – O exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da flora e da fauna local, especialmente os papagaios chauás [1](Amazona brasiliensis).

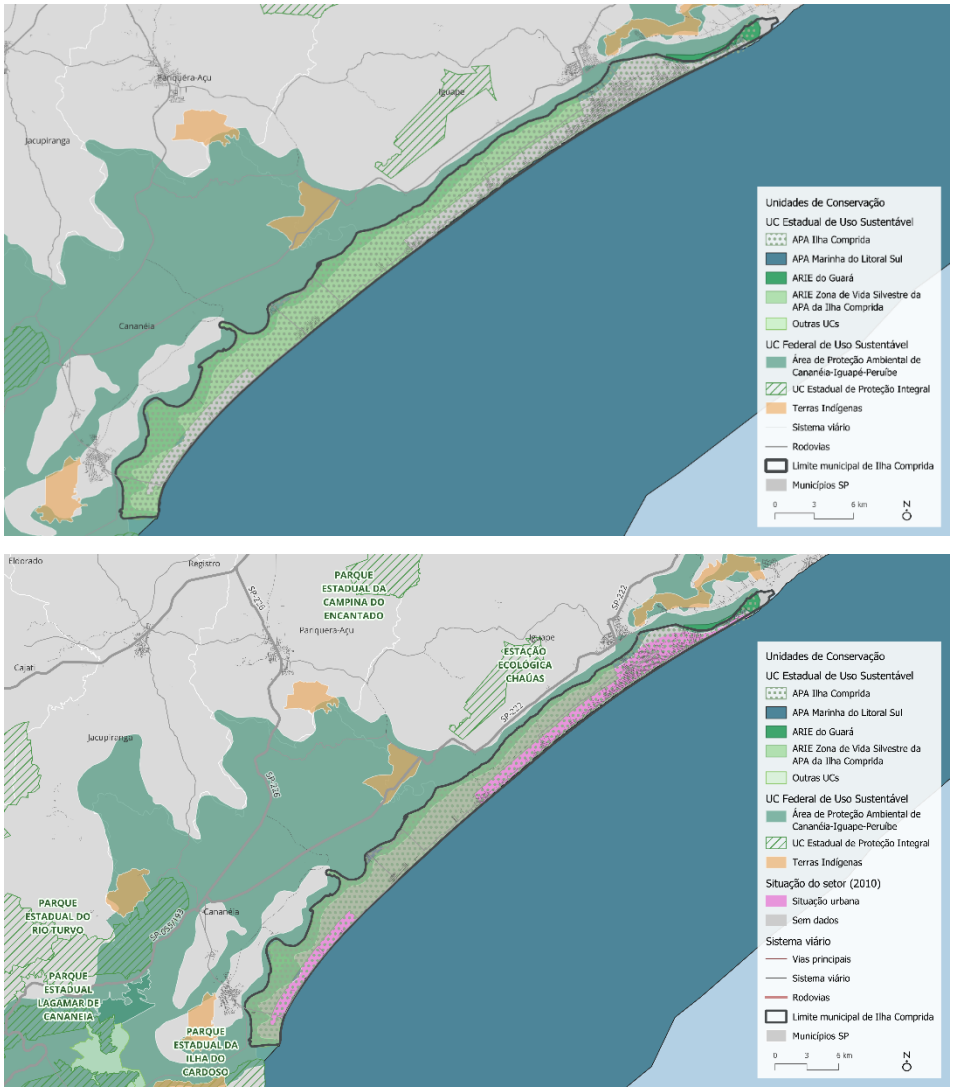
Complementarmente, o Decreto nº 30.817, de 30 de novembro de 1989, regulamenta o zoneamento inicial da APA da Ilha Comprida, definindo parâmetros mínimos de edificação e uso do solo, além de balizar o uso sustentável dos recursos naturais.

Contudo, a urbanização desordenada impõe sérios desafios: a expansão imobiliária fragmenta habitats e sobrecarrega aquíferos e corpos d'água superficiais, gerando conflitos entre desenvolvimento econômico e conservação. Para enfrentar tais tensões, torna-se imprescindível a elaboração rigorosa de uma Política Urbana aliada a mecanismos de fiscalização, de modo a garantir que novas construções respeitem as zonas ecológicas definidas e não comprometam corredores de fauna ou corredores hídricos.

Embora não existam terras indígenas formalmente demarcadas, populações caiçaras e ribeirinhas da região mantêm práticas tradicionais de manejo costeiro – como a pesca artesanal de baixo impacto e o extrativismo de frutos e moluscos – que incorporam saberes ancestrais valiosos. Incorporar

[1] Embora o Decreto nº 26.881/1987 se refira ao *Amazona brasiliensis* como "papagaio chauá", a nomenclatura popular atualmente aceita para essa espécie é **papagaio-de-cara-roxa**, endêmico do litoral sul e sudeste do Brasil. O termo "chauá" corresponde tecnicamente à espécie *Amazona rhodocorytha*, restrita a outras regiões do país.

esses conhecimentos em modelos de governança participativa pode fortalecer a gestão dos ecossistemas, promovendo o diálogo entre a ciência e a cultura local.



Figuras 10 e 11: Mapas 8 e 9[2] – Áreas Ambientalmente Protegidas
Fonte: IBGE (2022), SEADE (2024) e OpenStreetMap (2025).

[2] O Mapa 8 apresenta exclusivamente as Áreas Ambientalmente Protegidas. O Mapa 9, além dessas áreas, incorpora a delimitação do setor com base no Censo Demográfico de 2010, destacando em rosa as áreas classificadas como urbanas.

Impactos da Urbanização

A expansão imobiliária desordenada tem potencializado a degradação de áreas naturais, com ênfase na fragmentação de habitats e sobrecarga de recursos hídricos superficiais e subterrâneos. Conflitos entre interesses de especulação imobiliária e conservação demandam a aplicação rigorosa de zoneamentos e mecanismos de fiscalização, alinhados ao Plano Diretor Municipal.

Terras Indígenas e Ribeirinhos

Apesar da ausência de terras indígenas oficialmente demarcadas, comunidades pesqueiras e caiçaras mantêm práticas ancestrais de manejo sustentável, como a pesca artesanal de pequena escala e o extrativismo não predatório de recursos costeiros. Tais saberes tradicionais representam um potencial subutilizado para modelos de gestão participativa de ecossistemas, integrando conhecimento local a políticas públicas.

Conflitos Fundiários

A ocupação irregular em Áreas de Preservação Permanente (APP) tem gerado disputas socioambientais, exigindo políticas de regularização fundiária que equilibrem direitos de moradia e preservação – para todos os moradores da cidade. A mediação desses conflitos requer abordagens intersetoriais, garantindo segurança jurídica a todas as pessoas de forma a não comprometer a integridade ambiental.

Inundações

A combinação entre a topografia plana da planície costeira, a ocupação de áreas ribeirinhas e a intensificação de eventos climáticos extremos eleva a

susceptibilidade a alagamentos, especialmente em períodos de marés altas e chuvas intensas.

Qualidade da Água e Riscos

Corpos hídricos locais enfrentam ameaças como poluição difusa (resíduos sólidos, sedimentos por erosão, falta de tratamento adequado de esgotamento sanitário) e salinização de aquíferos, agravadas pela ocupação irregular de margens. Os manguezais, ecossistemas críticos para filtragem de poluentes, são particularmente vulneráveis a invasões e alterações hidrodinâmicas. A degradação da qualidade das águas coloca em risco atividades econômicas importantes, como a pesca e a coleta extrativista de moluscos.

Relevo

O relevo predominantemente plano reduz riscos geotécnicos associados a deslizamentos, porém áreas de dunas móveis e restingas demandam proteção rigorosa para evitar degradação por pisoteio, urbanização ou até mesmo pela erosão do mar.

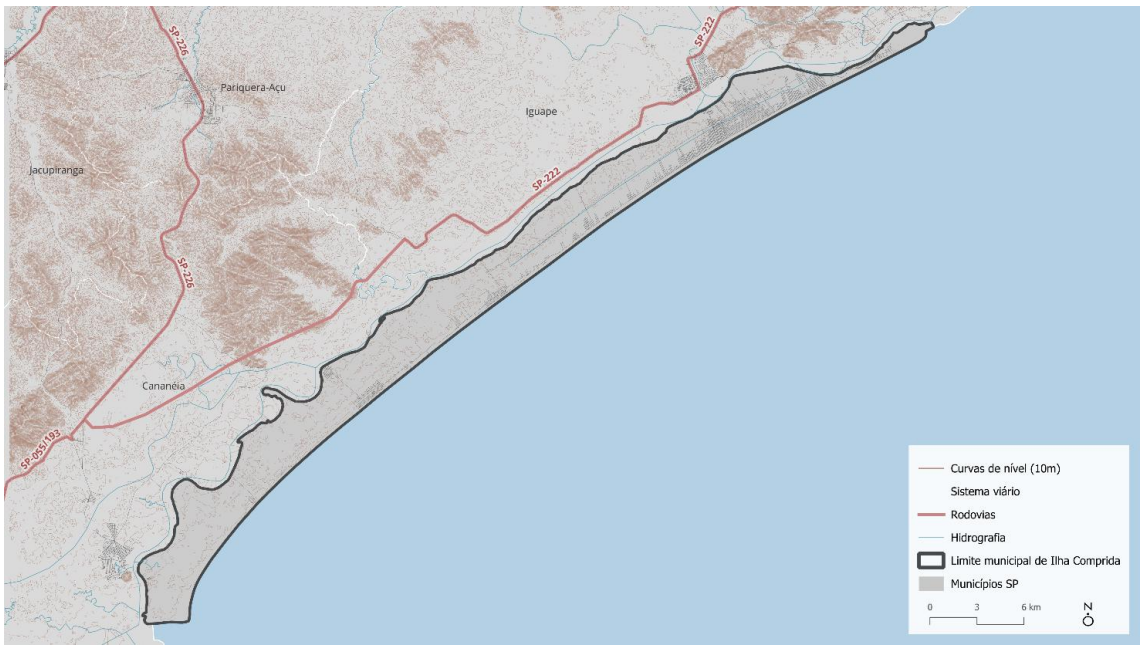


Figura 12: Mapa 10 – Curva de Nível em Ilha Comprida e região
Fonte: INPE (2008), IBGE (2022), SEADE (2024) e OpenStreetMap (2025).

O município de Ilha Comprida apresenta riscos ambientais significativos relacionados às características predominantes de seu solo, que é, em grande parte, de natureza arenosa. Esse tipo de solo, embora comum em regiões costeiras, impõe diversos desafios à ocupação urbana, infraestrutura e sustentabilidade ambiental do território.

3.3.1 Mudanças Climáticas e a Existência de Ocupações Vulneráveis

O trecho leste de Ilha Comprida tem se tornado um emblemático campo de observação dos impactos costeiros acelerados pelas mudanças climáticas. Entre 2015 e 2025, registros fotográficos (Figuras 13 e 14) documentam a progressiva erosão do cordão arenoso, culminando na submersão de parte da rodovia costeira e na interrupção do parcelamento inicial de um novo bairro voltado para o leste da ilha.

"(...) na região da ponta da praia norte e Balneário Araçá sofre com o avanço do mar que destruiu várias casas e a ressaca que invade destruiu boa parte do asfalto" (Morador do Balneário Recreio Volpara).

Esse depoimento reflete não apenas a força das ressacas, que se tornaram mais frequentes e intensas, mas também a fragilidade das construções erguidas em faixas de areia sem a devida contenção ou recuo regulamentar. As Figuras 13 e 14 ilustram os trechos do Balneário Araçá onde o oceano praticamente engoliu lotes residenciais e comprometeu a malha viária, criando um cenário de risco contínuo aos moradores e usuários da rodovia. A dinâmica costeira mudou profundamente:

Erosão acelerada

A combinação entre elevação do nível médio do mar e eventos extremos (tempestades e ressacas) eleva a taxa de retirada de sedimentos na zona de praias, reduzindo a largura da faixa de areia que atuava como amortecedor natural.

Situação de risco

Ocupações recém-implantadas, muitas vezes sem infraestrutura de drenagem adequada, estão diretamente sob ameaça de colapso, tornando-se vulneráveis em períodos de maré alta ou chuvas intensas.



Figuras 13 e 14: Região Leste da Ilha Comprida, Balneário Araçá, em 2015 e 2025. Fonte: Google Earth (2025).





Figuras 15 e 16: Balneário Araçá e os efeitos do avanço do oceano.
Fonte: Registro dos autores (2025).

Este cenário torna prioritária uma revisão dos recuos mínimos e a imposição de zonas de não edificação, de modo a afastar permanentemente novas construções da linha de costa. Também se faz necessário o monitoramento contínuo da linha de costa, com registro sistemático de indicadores de erosão e levantamento topográfico anual, para antecipar pontos críticos.

Ilha Comprida enfrenta o desafio de harmonizar crescimento urbano, sustentabilidade ambiental e equidade social. A fragilidade de seus ecossistemas costeiros, associada à pressão imobiliária e à insuficiência de mecanismos de gestão integrada, exige ações urgentes: atualização de inventários ambientais, fortalecimento de políticas de regularização fundiária e inclusão de comunidades tradicionais na governança territorial. A adoção de critérios técnicos no planejamento, aliada à fiscalização eficiente, pode mitigar conflitos e assegurar a perpetuidade dos serviços ecossistêmicos que sustentam a ilha.

3.4 Infraestrutura, Equipamentos e Serviços Públicos

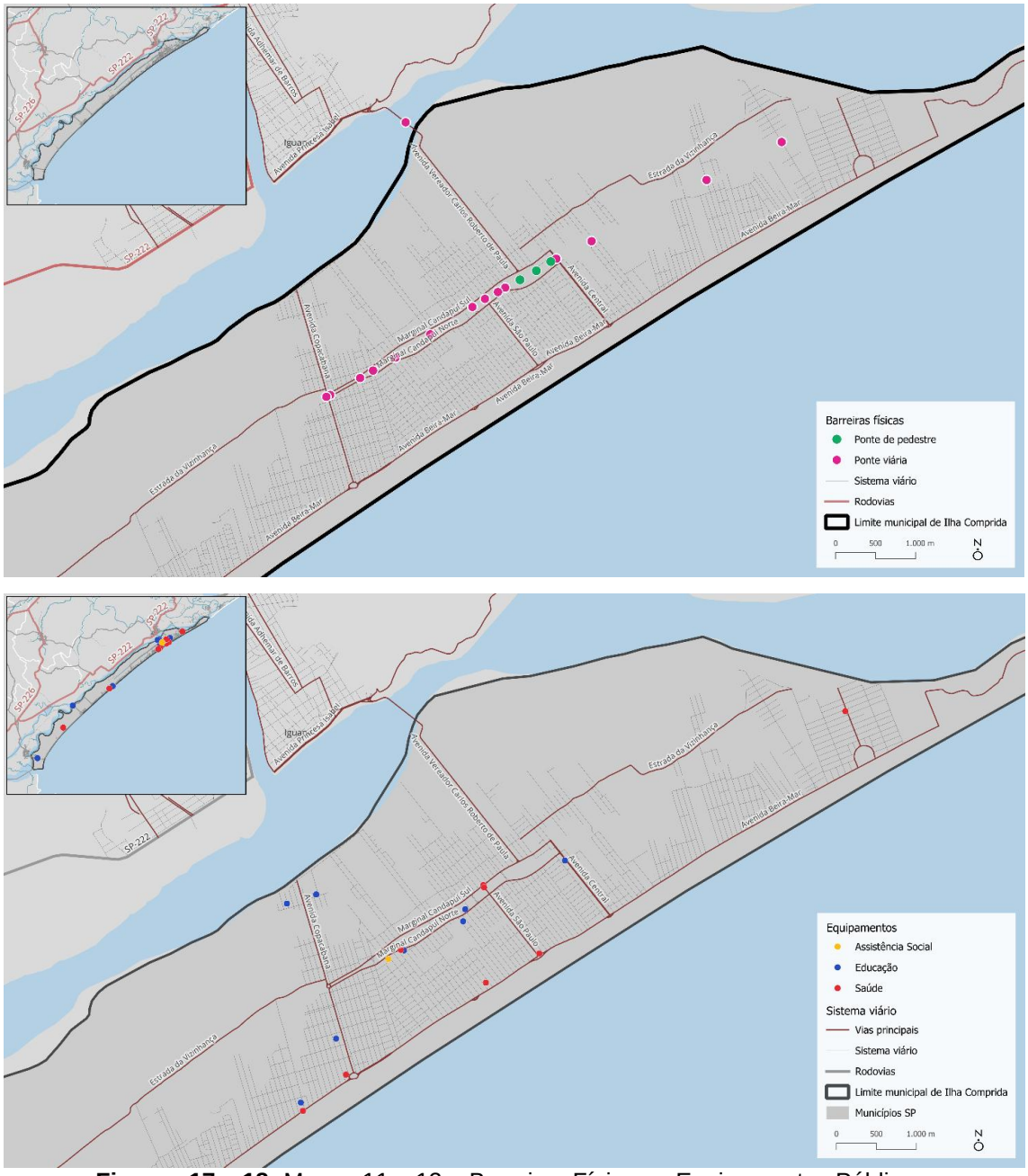
A infraestrutura urbana de Ilha Comprida reflete uma dualidade entre avanços estruturais e desafios persistentes, moldando as condições de vida e a resiliência do município. Dados do Censo de 2010 destacam que 94,4% da população possui acesso a esgotamento sanitário adequado, um indicador relevante, que parece conter alguma subnotificação em relação ao que foi apresentado no dado mais recente de 2022 – em que apenas 47,11% dos domicílios possuem alguma ligação ao sistema de esgotamento sanitário na rede geral, demonstrando vulnerabilidades para a saúde pública e na proteção de ecossistemas aquáticos, como manguezais e corpos hídricos costeiros, especialmente suscetíveis à contaminação.

Outros aspectos críticos permanecem subdesenvolvidos: Em 2010, apenas 1,7% das vias públicas são arborizadas, um déficit que parecia comprometer a qualidade de vida urbana, intensificando ilhas de calor e reduzindo a capacidade de adaptação às mudanças climáticas. Em 2022, a arborização de vias públicas teve um aumento expressivo em relação ao Censo passado – 82,14% das vias públicas arborizadas, o que pode auxiliar em diversos fatores importantes para o meio ambiente.

Paralelamente, em 2010 a urbanização de vias públicas alcança 3,5%, indicando infraestrutura viária limitada, mas também refletindo uma ocupação territorial menos intensa, que preserva parcialmente áreas naturais sensíveis – este dado ainda não foi atualizado para o ano de 2022.

A ausência de dados sobre a população exposta a riscos ambientais, como inundações ou erosão costeira, revela uma lacuna crítica para o planejamento de emergências e a gestão territorial. Essa deficiência dificulta a identificação de zonas vulneráveis e a implementação de medidas preventivas,

especialmente em um município inserido em um ecossistema frágil e sujeito a eventos climáticos extremos.



Figuras 17 e 18: Mapas 11 e 12 – Barreiras Físicas e Equipamentos Públicos.
Fonte: IBGE (2022), SEADE (2024) e OpenStreetMap (2025).

A análise integrada desses indicadores evidencia contradições socioespaciais: enquanto o avanço no saneamento básico protege recursos hídricos e reduz doenças de veiculação hídrica, a carência de arborização e infraestrutura urbana adequada limita a habitabilidade e a sustentabilidade. A urbanização reduzida, embora preserve áreas naturais, também sinaliza a necessidade de investimentos em mobilidade e conectividade, essenciais para garantir acesso equitativo a serviços públicos e reduzir disparidades entre núcleos urbanos consolidados e áreas periféricas.

3.5 Dinâmicas Regionais

Localizada no extremo sul do litoral paulista, Ilha Comprida insere-se em uma complexa rede de relações regionais, conforme definido pela classificação do IBGE (2018-2021). Sua posição na hierarquia urbana como Centro Local (5) reflete seu papel como polo básico de serviços para a população residente e veranistas, concentrando comércio, saúde primária e educação fundamental. Essa classificação indica uma função limitada à escala municipal, sem capacidade de influência sobre municípios vizinhos, o que reforça sua dependência de centros urbanos maiores para demandas especializadas.

O município de Registro, classificado como Centro Subregional B (3B), exerce influência direta sobre Ilha Comprida. A cerca de 90 km de distância, Registro fornece serviços administrativos, bancários e de saúde de média complexidade, além de abrigar instituições de ensino superior e técnico e instituições governamentais. Os deslocamentos intermunicipais são intensos:

- **Educação:** famílias deslocam-se para Registro em busca de ensino superior e cursos técnicos não oferecidos na ilha;

- **Saúde e serviços:** pacientes da Ilha Comprida recorrem a hospitais e laboratórios de Registro, enquanto empreendedores locais acessam linhas de crédito e licenciamento municipal marcado por dinâmicas rurais e desafios de desenvolvimento.

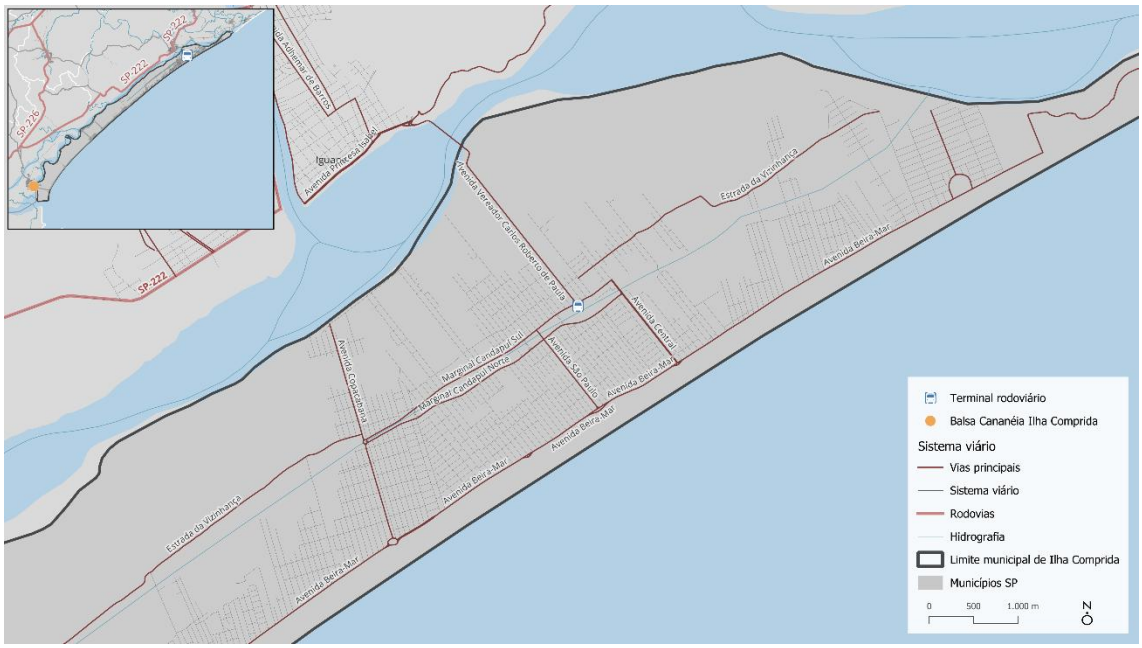


Figura 19: Mapa 13 – Dinâmicas Regionais.
Fonte: IBGE (2022), SEADE (2024) e OpenStreetMap (2025).

Iguape mantém laços intensos com Ilha Comprida, especialmente no setor educacional e no mercado de trabalho. Observa-se:

- **Fluxo pendular:** trabalhadores de Iguape deslocam-se para a ilha em função do turismo sazonal (hotelaria, restaurantes e serviços de apoio), enquanto a população de Ilha Comprida busca empregos em comércio e administração pública de Iguape;
- **Lazer e turismo:** moradores de Iguape frequentam rotineiramente as praias de Ilha Comprida, encontrando nelas infraestrutura de banho e lazer mais acessível.

Esses fluxos ocorrem majoritariamente por transporte coletivo intermunicipal e veículos particulares, com participação crescente de ciclistas, seja para trabalho ou em roteiros de ecoturismo.

No extremo sul da ilha, o Bairro Boqueirão Sul vincula-se funcionalmente a Cananéia por meio de balsas operadas pela Dersa. Entre 2012 e 2014, o fluxo médio variou de 1.609 veículos/mês na baixa temporada (maio–agosto) a 10.294 veículos/mês na alta temporada (dezembro–fevereiro). Embora esses dados se refiram a um período de cerca de 10 anos atrás, permanecem relevantes por ilustrar a dinâmica de circulação turística e o acesso cotidiano de moradores a serviços públicos e ao comércio em Cananéia, município com estrutura urbana mais consolidada.

Os principais desafios regionais são:

- Dependência de centros vizinhos para saúde, educação técnica e serviços administrativos;
- Sazonalidade econômica, com picos de demanda na infraestrutura durante a alta temporada;
- Pressão sobre o ordenamento territorial, exigindo aperfeiçoamento do transporte intermunicipal (SP-226, BR-116) e da governança regional.

Para superar assimetrias, são necessárias políticas que fortaleçam redes colaborativas com a microrregião de Registro, como rotas turísticas integradas e cadeias produtivas sustentáveis (ex.: pesca artesanal certificada). A governança regional, contudo, deve equilibrar o crescimento e preservação, garantindo que a vocação turística e ambiental da ilha não seja comprometida por pressões externas.

Em síntese, a dinâmica regional de Ilha Comprida é marcada por dualidades: entre localidade e integração, entre preservação e desenvolvimento, e entre autonomia limitada e dependência estrutural. Seu futuro depende da capacidade de articular sua identidade costeira com estratégias regionais

inovadoras, capazes de converter fragilidades geográficas em oportunidades sustentáveis.

3.6 Responsabilidades de Entes Federativos

A legislação e a regulação funcionam como instrumentos essenciais para estabelecer as “regras do jogo”, determinando o que é permitido ou proibido em um dado território. Em um cenário repleto de contradições e particularidades, como em Ilha Comprida, é fundamental que as competências dos diferentes níveis de governo estejam claramente definidas, deixando explícito, por exemplo, até onde cabe ao município atuar e em que pontos a interferência do estado se torna necessária.

Constituição Federal

A Constituição da República (1988) estabelece responsabilidades e instrumentos para ordenar o desenvolvimento urbano, definindo competências concorrentes entre União, Estados e Municípios:

- Artigo 182
  - Competência municipal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”
  - Instrumento básico: O Plano Diretor (obrigatório em municípios com mais de 20 mil habitantes) é aprovado pela Câmara Municipal e orienta o uso e a expansão do solo urbano (§1º e §2º).
  - Instrumentos de gestão: Permitem ao município, por meio de lei específica, adotar ferramentas para combater a ociosidade do solo, como

parcelamento compulsório, IPTU progressivo e desapropriação (§4º, incisos I a III).

- Artigo 41

Embora Ilha Comprida não alcance 20 mil habitantes, o próprio §1º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) amplia essa exigência para áreas de "especial interesse turístico", impondo a elaboração de Plano Diretor em territórios como o de Ilha Comprida, em que a totalidade do solo apresenta elevada fragilidade ecológica. A totalidade da área municipal é composta por zonas de proteção ambiental e territórios de elevada fragilidade ecológica, o que impõe severas restrições à urbanização e à implantação de edificações.

Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) é o principal instrumento de regulamentação da política urbana no Brasil, estabelecendo diretrizes para a elaboração e aplicação do Plano Diretor e outros mecanismos de ordenamento territorial. Entre suas prerrogativas, destacam-se:

- Regulamentação do Plano Diretor: Define os municípios obrigados a elaborar Plano Diretor e estabelece os princípios e diretrizes que devem orientar sua formulação, assegurando a função social da propriedade e o direito à cidade;
- Coeficiente de aproveitamento: Autoriza os municípios a estabelecerem um coeficiente de aproveitamento básico, aplicável de forma única em todo o território urbano ou de maneira diferenciada conforme as características específicas de determinadas áreas, de modo a orientar a densidade construtiva e promover o desenvolvimento urbano equilibrado;
- Alteração de uso do solo: Permite ao município delimitar áreas onde será possível a alteração de uso do solo, mediante critérios técnicos e legais,

com o objetivo de compatibilizar os usos urbanos com as dinâmicas territoriais, atender a demandas habitacionais, incentivar a requalificação urbana ou promover a revitalização de áreas subutilizadas.

Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012)

Define que, no âmbito do Plano Diretor, devam ser identificadas e protegidas:

- Áreas de Preservação Permanente (APPs): margens de rios, encostas e restingas que regulam recursos hídricos e evitam deslizamentos;
- Reserva Legal: porcentagem mínima de vegetação nativa a ser mantida em cada imóvel, mesmo na zona urbana.

Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981)

- União: define normas gerais e padrões de qualidade ambiental (via CONAMA) e cria órgãos centrais (IBAMA);
- Estados (§1º): elaboram normas complementares e supletivas, respeitando as diretrizes federais;
- Municípios (§2º): podem editar normas locais de controle ambiental, observando os padrões estadual e federal — atuação indispensável para reforçar o licenciamento urbanístico e a fiscalização de empreendimentos.

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;
§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

Interdependência entre Políticas Urbanas e Ambientais

Em Ilha Comprida, a totalidade do território está inserida em zonas de proteção ambiental e em áreas de elevada fragilidade (restinga, manguezais, dunas). Isso impõe:

- Planejamento integrado: o município deve articular o Plano Diretor (política urbana) com o zoneamento ambiental, definindo claramente onde se pode construir e quais áreas devem permanecer intocadas;
- Licenciamento e fiscalização: as secretarias de Obras e de Meio Ambiente, junto ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, precisam trabalhar de forma conjunta para que cada alvará de construção observe tanto as normas urbanísticas (coeficiente de aproveitamento, recuos, altura máxima) quanto os limites ambientais (Área de Preservação Permanente e Reserva Legal);
- Instrumentos econômicos e jurídicos: a aplicação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo ou a exigência de áreas verdes em loteamentos servem para desestimular a ocupação desordenada e financiar a recuperação de áreas degradadas.

4. Ordenamento Territorial

O processo de elaboração do Plano Diretor Municipal de Ilha Comprida teve início em outubro de 2014, conduzido pela administração municipal. Até o momento, a elaboração do plano encontra-se estagnada. Esse prolongado período de indefinição compromete a eficácia da política urbana e enfraquece a governança territorial, resultando em um vácuo normativo que afeta diretamente o controle sobre o uso e ocupação do solo.

É importante ressaltar que todo o território de Ilha Comprida está inserido em uma Área de Proteção Ambiental (APA), regulamentada pelos Decretos Estaduais nº 26.881/1987, nº 28.295/1988 e nº 30.817/1989, os quais impõem condicionantes específicas para o uso e ocupação do solo. Essa sobreposição normativa — entre um plano diretor em discussão, uma legislação municipal em vigor e uma regulamentação estadual rígida — agrava os conflitos de interpretação e limita a eficácia de qualquer planejamento urbano que não esteja claramente integrado às diretrizes ambientais da APA.

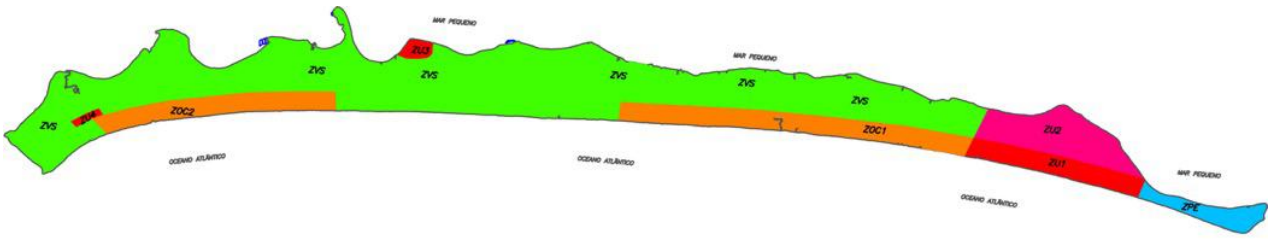


Figura 20: Zoneamento ambiental da APA de Ilha Comprida.

A Lei Municipal nº 1.419/2017, atualmente em vigor, revogou a antiga Lei nº 063/93 e estabeleceu uma nova delimitação territorial: 28,45% do município como zona urbana, 69,34% como zona de expansão urbana e apenas 2,21%

como zona rural. Essa configuração reforça a pressão por ocupação e parcelamento do solo justamente nas áreas de expansão, muitas das quais coincidem com territórios ambientalmente sensíveis, carecendo de regulamentações complementares que orientem sua urbanização de forma compatível com os princípios da sustentabilidade e da função social da propriedade.

O Plano Diretor pendente de aprovação, por sua vez, propõe o adensamento da porção norte da ilha, em alinhamento com os decretos estaduais da APA, o que sinaliza uma tentativa de compatibilização entre urbanização e preservação ambiental. No entanto, a indefinição institucional sobre a aprovação do plano e sua não implementação até o momento impedem o município de exercer controle efetivo sobre seu território, criando espaço para ocupações irregulares, especulação fundiária e conflitos entre normas municipais e estaduais.

A finalização, aprovação e regulamentação do Plano Diretor são, portanto, etapas urgentes e indispensáveis para garantir a segurança jurídica, a coerência normativa e a orientação estratégica do desenvolvimento urbano de Ilha Comprida, de forma a compatibilizar os interesses locais com os imperativos ambientais que regem a totalidade de seu território.

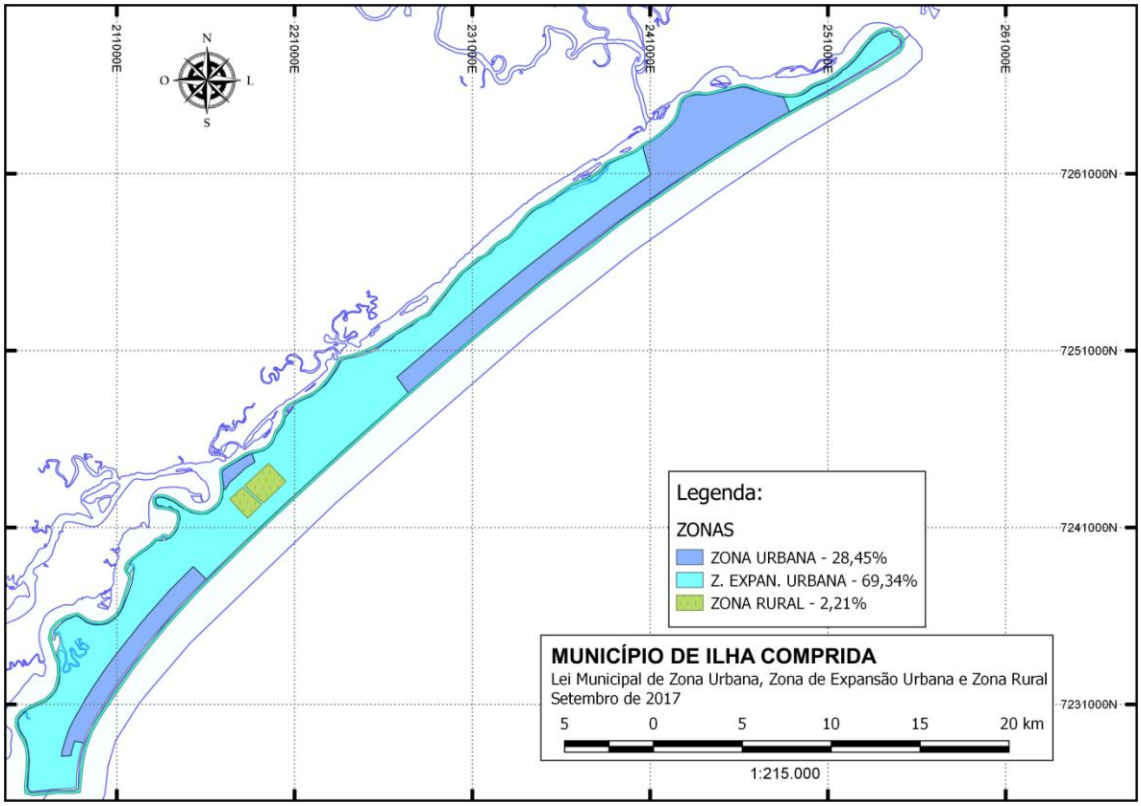


Figura 21: Zoneamento de Ilha Comprida.
Fonte: Lei nº 1419/2017.

Lei	Questões Abordadas	Comentários
Parcelamento do Solo - Lei nº 241 de maio de 1998	A Lei municipal sobre parcelamento do solo apenas remete ao Decreto Estadual da APA da Ilha Comprida.	-
Código de Obras do Município	Disciplina, na Ilha Comprida, os procedimentos administrativos e executivos, e as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras, edificações e equipamentos, dentro dos limites dos imóveis em que se situam, inclusive os destinados ao funcionamento de órgãos ou serviços públicos, sem prejuízo do disposto nas legislações	Os temas abordados no Código sobre mobilidade são: questões das garagens comerciais, vagas de estacionamento, vagas em estabelecimentos comerciais e vagas em residênciais.

Lei	Questões Abordadas	Comentários
	estadual e federal pertinentes, no âmbito de suas respectivas competências.	
Lei nº 1419 de 2017	Dispõe sobre a revogação da Lei nº 063/93; delimita a zona urbana, zona de expansão urbana e zona rural do território do Município de Ilha Comprida e dá outras providências.	-
Lei nº 374 de dezembro de 2001, cria a Divisão Municipal de Trânsito – DIMUTRAN	Ligada ao Departamento de Obras, é responsável pela elaboração de projetos, fiscalização, organização de campanhas educacionais, e execução de serviços gerais ligados a sinalização, implantação e operações.	-
Plano Plurianual 2014-2017 - Lei nº 1.096 de 02 de outubro de 2013	Institui o Plano Plurianual do Município de Ilha Comprida, para o período de 2014 a 2017.	-
Lei nº 1123 de 20 de dezembro de 2013	Dispõe sobre as permissões de serviços de transporte individual de passageiros, através de automóveis de aluguel (táxis), no município de Ilha Comprida e dá outras providências.	A Permissão só poderá ser concedida à pessoa física, motorista profissional autônomo, devidamente inscrito no INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) e em dia com as obrigações previdenciárias.
Lei nº 1.033 de 11 de dezembro de 2012	Dispõe sobre a regulamentação dos guardadores de carro, “flanelinhas”, no âmbito do município de Ilha Comprida e dá outras providencias.	Para o exercício da função de que trata esta Lei, os guardadores deverão ser maiores de 18 anos e estar devidamente registrados e credenciados junto ao órgão competente do município.
Lei n° 794 de 15 de	Disciplina o turismo praticado por veículo de fretamento no município, e dá outras providências.	O turismo praticado por veículos de aluguel ou frete, destinados ao

Lei	Questões Abordadas	Comentários
dezembro de 2.009		transporte acima de 05 (cinco) passageiros, terão permissão de entrada no Município de Ilha Comprida, mediante autorização a ser expedida pela Prefeitura Municipal de Ilha Comprida.

Tabela 1: Arcabouço Legislativo de Ilha Comprida.
Fonte: Elaboração dos autores (2025).

A fragilidade do marco normativo urbanístico municipal contribui diretamente para a ausência de diretrizes claras e para lacunas legais que acabam sendo exploradas por determinados atores locais em benefício próprio. A inexistência de regulamentações complementares e a imprecisão conceitual da legislação vigente abrem margem para interpretações arbitrárias, fragilizando a governança territorial e comprometendo a efetividade das políticas públicas de ordenamento urbano.

Um exemplo emblemático dessa situação é a Lei Municipal nº 1.419/2017, que estabelece as categorias de solo urbano, rural e de expansão urbana. Apesar de reconhecer formalmente essas distinções, a lei não apresenta critérios objetivos para regulamentar o uso e a ocupação de cada uma dessas categorias, sobretudo em relação à Zona de Expansão Urbana, justamente a mais vulnerável à pressão por ocupação.

O artigo que define essa zona limita-se a uma descrição cartográfica indireta e a uma distinção entre áreas parceladas e não parceladas, sem estabelecer parâmetros urbanísticos, ambientais ou de infraestrutura que orientem sua ocupação. Mais grave ainda é o fato de que grande parte da chamada área de expansão se sobrepõe a territórios ambientalmente

protegidos, o que torna ainda mais nebulosa a viabilidade legal de ocupações nessa faixa do território. O resultado é a permanência de um vácuo normativo por quase oito anos desde a promulgação da lei, deixando a gestão municipal sem ferramentas eficazes para intervir, controlar ou induzir o uso do solo de forma planejada.

Além da ausência de regulamentação, também se observa falha na aplicação das normas existentes. O próprio Código de Obras do município, em seu artigo 27, prevê expressamente a possibilidade de demolição de construções clandestinas, ou seja, aquelas realizadas sem alvará ou sem aprovação formal do projeto. No entanto, verifica-se a existência de um número expressivo de edificações em áreas que, à primeira vista, não deveriam comportar uso urbano, sem que haja qualquer movimentação concreta por parte do poder público para sua remoção ou regularização.

Essa situação evidencia uma dissociação entre a legislação e sua aplicação prática: mesmo quando existe uma base legal, ela não é necessariamente respeitada ou fiscalizada, o que enfraquece o papel do Estado como regulador do território. Tal fragilidade normativa e institucional compromete a função social da propriedade, incentiva ocupações irregulares, amplia a insegurança jurídica e dificulta o planejamento sustentável do município.

Frente a esse cenário, é urgente a atualização e regulamentação do marco legal urbanístico, com definições claras de parâmetros de uso do solo, critérios ambientais e diretrizes urbanísticas específicas para as zonas de expansão. Mais do que isso, é necessário reforçar os mecanismos de fiscalização e responsabilização, de modo que a legislação vigente se converta em instrumento efetivo de organização territorial e de promoção do interesse público.

4.1. Principais desafios

Falta de Diretrizes Claras

A inexistência de uma política urbana clara e consolidada no município acarreta uma série de obstáculos à gestão territorial, especialmente em contextos ambientalmente sensíveis e com crescente pressão por ocupação. Entre os principais desafios, destacam-se:

- Falta de diretrizes locais para uso e ocupação do solo: A ausência de regulamentação municipal impede a formulação de um marco normativo claro sobre o uso e a ocupação do solo, bem como sobre parâmetros edílicos. Esse vácuo normativo favorece a proliferação de ocupações irregulares, o adensamento desordenado e conflitos entre diferentes formas de uso do território, comprometendo a coesão urbana e a preservação ambiental;
- Insegurança jurídica para atividades econômicas: Sem diretrizes urbanísticas locais, setores como o turismo, a agricultura e outras atividades produtivas ficam à mercê de interpretações subjetivas e, muitas vezes, conflitantes das legislações federal e estadual. Isso gera insegurança jurídica para investidores e empreendedores locais, além de ampliar o risco de autuações por órgãos de fiscalização, dificultando o desenvolvimento sustentável e formal da economia local.

Conflito de Competências

- A sobreposição de normas ambientais (ex.: Código Florestal, Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)) com a ausência de legislação municipal cria ambiguidade sobre quais regras prevalecem;

- Proprietários podem ser penalizados por usos do solo historicamente consolidados, mas não formalizados.

Especulação e Incerteza

A ausência de instrumentos claros de planejamento e gestão territorial favorece um ambiente de especulação e insegurança, impactando negativamente tanto o mercado imobiliário quanto o desenvolvimento socioeconômico local. Os principais efeitos observados incluem:

- Valorização artificial e negociações de risco: A indefinição jurídica quanto aos usos permitidos e aos parâmetros urbanísticos estimula a especulação fundiária, com terrenos sendo negociados sem qualquer garantia de viabilidade legal para implantação de atividades ou edificações. Essa prática compromete o ordenamento territorial e dificulta a implementação de uma ocupação urbana sustentável e equitativa;
- Desestímulo ao investimento formal: A ausência de um marco regulatório claro afasta investidores comprometidos com empreendimentos regulares, que evitam o município diante do risco de futuras restrições ambientais, mudanças abruptas na legislação ou embargos administrativos. Essa instabilidade compromete a atração de investimentos estratégicos, a geração de emprego e a diversificação econômica do território.

4.2 Consequências para a Comunidade

A ausência de uma política urbana estruturada e de instrumentos normativos específicos para o ordenamento do território cria um ambiente propício à expansão de ocupações informais e irregulares. Em razão da indefinição jurídica e da falta de diretrizes claras para parcelamento, uso e

ocupação do solo, grande parte das habitações é implantada à margem da legalidade, o que gera uma série de implicações sociais, ambientais e urbanísticas.

Sem respaldo legal, essas moradias não conseguem acesso aos mecanismos de regularização fundiária urbana (Reurb), permanecendo excluídas das políticas públicas de infraestrutura, saneamento, mobilidade e acesso ao crédito habitacional. Essa condição perpetua ciclos de vulnerabilidade e precariedade, compromete a qualidade de vida da população e dificulta a atuação do poder público na promoção do direito à moradia digna e à cidade.

Além disso, a informalidade disseminada fragiliza a governança territorial, pois impede o controle eficaz sobre o crescimento urbano, dificulta o mapeamento de demandas reais e inviabiliza a arrecadação de tributos fundiários, como o IPTU, limitando a capacidade de investimento do município.

Para reverter esse cenário, o município pode adotar medidas estratégicas previstas no arcabouço jurídico nacional, como:

- Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): A delimitação de ZEIS permite reconhecer e proteger áreas ocupadas por população de baixa renda, destinando-as prioritariamente à regularização fundiária e à provisão de habitação de interesse social. Trata-se de um instrumento previsto no Estatuto da Cidade que confere segurança jurídica aos moradores e orienta investimentos públicos;
- Implantação da regularização fundiária urbana - Reurb (Lei Federal nº 13.465/2017): A Reurb possibilita a regularização de núcleos urbanos informais em duas modalidades: Reurb-S (para população de interesse social) e Reurb-E (para ocupações com fins comerciais ou mistos). A adoção da Reurb requer a elaboração de um diagnóstico

fundiário, a definição de critérios de elegibilidade e a articulação com os cartórios de registro de imóveis;

- Criação de legislação local específica: A regulamentação municipal da Reurb, com base na legislação federal, permite dar mais agilidade e clareza ao processo, garantindo critérios objetivos para seleção de áreas, priorização de investimentos e compatibilização com as diretrizes ambientais e urbanísticas;Integração entre planejamento urbano e política habitacional: A regularização deve estar inserida em uma estratégia ampla que articule habitação, infraestrutura, proteção ambiental e desenvolvimento econômico local, promovendo inclusão social e sustentabilidade urbana.

Fragilidade Institucional

A ausência de uma política urbana estruturada e de instrumentos próprios de planejamento territorial evidencia a fragilidade institucional do município, comprometendo sua capacidade de formular e implementar políticas públicas alinhadas às especificidades locais. Sem um arcabouço legal consolidado e sem equipes técnicas com autonomia e suporte adequados, o município torna-se excessivamente dependente de decisões exógenas, provenientes de órgãos estaduais ou federais, como secretarias estaduais de meio ambiente e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Essa dependência gera uma série de entraves para a gestão do território. Por um lado, impede a construção de soluções integradas que considerem as dinâmicas socioeconômicas locais, as demandas da população e as vocações do território. Por outro, sujeita o município a interpretações rígidas e, muitas vezes, genéricas da legislação ambiental e urbanística, limitando sua

capacidade de atrair investimentos, regularizar assentamentos informais ou viabilizar projetos de desenvolvimento sustentável.

Sem uma governança local forte, munida de instrumentos normativos e capacidade técnica, torna-se inviável controlar o uso do solo, estruturar políticas habitacionais, conduzir processos de regularização fundiária e garantir o equilíbrio entre preservação ambiental e direito à moradia.

> *"Pago IPTU, porém os valores não são justos, não tem critérios. Eu mesmo tenho dois lotes um ao lado do outro, onde é minha casa, porém, cada um tem um valor. Não existe um critério de valor venal na cidade e isso faz com que Ilha Comprida tenha a fama do IPTU mais caro do estado de São Paulo."*
> (Morador do Balneário Monte Carlo)

> *"As disputas por terras aqui são bem complexas. Chamamos a Ilha Comprida de 'terra sem dono', pois aqui tem muitos balneários sem escritura, muitas invasões que a Fundação Florestal e a Prefeitura não fiscalizam."*
> (Morador do Balneário Monte Carlo)

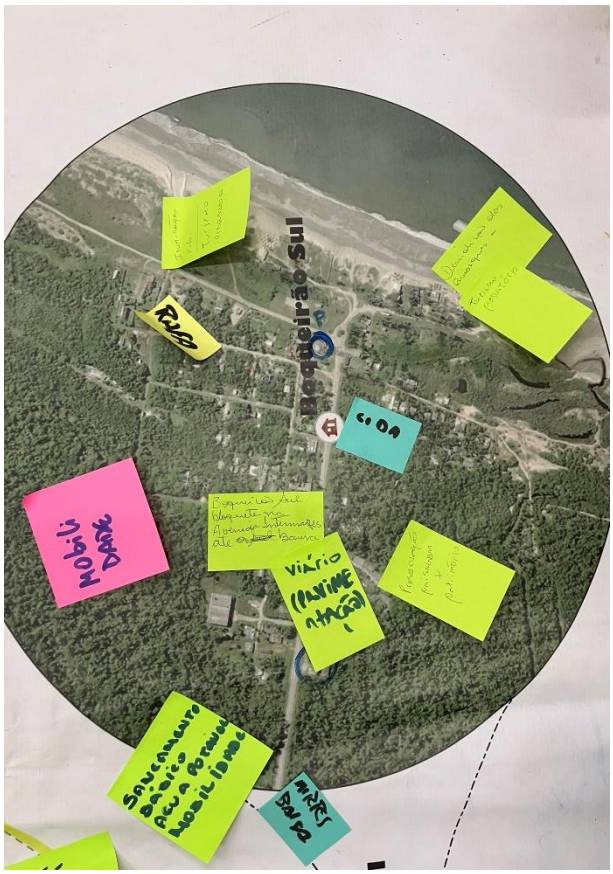
Fortalecer a institucionalidade local, por meio da elaboração de um Plano Diretor, da capacitação técnica da gestão pública e da criação de normas claras para o uso e ocupação do solo, é condição indispensável para que o município retome sua autonomia, enfrente os desafios da informalidade e da insegurança jurídica, e avance na construção de um projeto de cidade justo, sustentável e viável.

5. Ideação de propostas

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o processo de elaboração participativa de propostas para a melhoria do Uso e Ocupação de Solo em Ilha Comprida, desenvolvido por meio de oficinas colaborativas com representantes da sociedade civil organizada, o denominado Elo do PEA Rendas. A metodologia adotada baseou-se em uma abordagem em duas etapas fundamentais: Diagnóstico das Dinâmicas Territoriais e da Mobilidade, e a Ideação de Propostas.

As soluções apresentadas buscam conciliar inovação tecnológica com sustentabilidade e inclusão social. A abordagem participativa adotada garante que as propostas reflitam efetivamente as necessidades e aspirações da população local, representada por integrantes do Elo, formado por moradores do Boqueirão Sul, Pedrinhas, Ubatuba e Boqueirão Norte, abrangendo áreas distintas, tanto da região central quanto em balneários mais afastados, aumentando as chances de sucesso em sua implementação.





Figuras 22 e 23: Fotos das Oficinas.
Fonte: Registros dos autores (2025).

O processo de construção dessas propostas contou com a realização de duas oficinas participativas, envolvendo o Elo e os educadores do PEA Rendas. Foram utilizadas metodologias ativas de participação social e mapeamento colaborativo, complementadas por estudos de casos bem-sucedidos em outras localidades com características similares.

Inicialmente, foram realizadas oficinas de diagnóstico com os diversos atores locais para identificar os principais desafios enfrentados no âmbito da mobilidade urbana. Nesta fase, emergiram como questões críticas: a precariedade do sistema de transporte público coletivo, caracterizado por frota

envelhecida, baixa frequência e rotas desatualizadas; a insuficiência de infraestrutura para mobilidade ativa – definida basicamente pelo deslocamento de pessoas por meios de transporte não motorizados (a pé, bicicleta e outros); o subaproveitamento do potencial hidroviário; e as dificuldades de acesso em áreas periféricas e rurais.

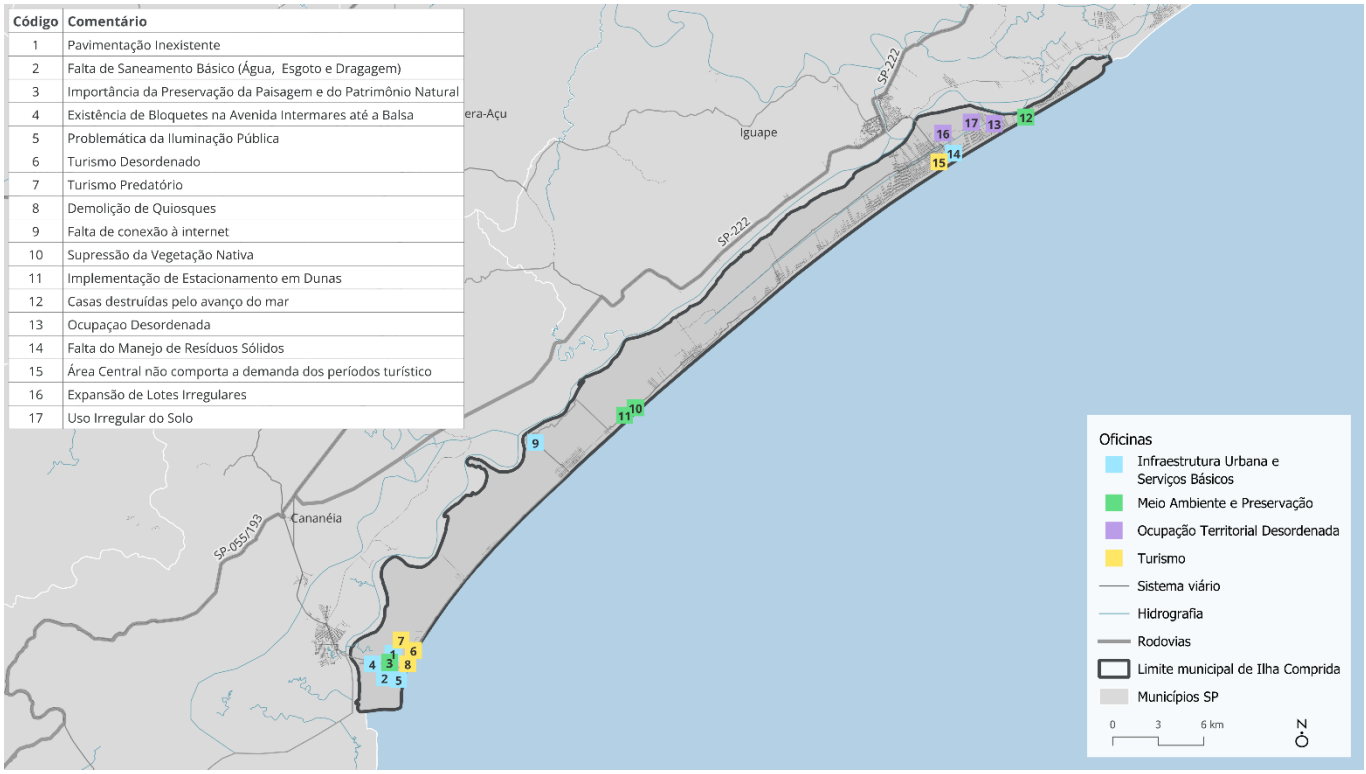


Figura 24: Mapa 14 - Resultados da Oficina realizada no dia 14 de abril de 2025 com o Elo de Ilha Comprida do PEA Rendas.
Fonte: Elaboração dos autores (2025), IBGE (2022), SEADE (2024) OpenStreet Map (2025).

ID	Comentário	Blocos
1	Pavimentação Inexistente	Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos
2	Falta de Saneamento Básico (Água, Esgoto e Dragagem)	Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos
3	Importância da Preservação da Paisagem e do Patrimônio Natural	Meio Ambiente e Preservação
4	Existência de Bloquetes na Avenida Intermares até a Balsa	Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos
5	Problemática da Iluminação Pública	Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos
6	Turismo Desordenado	Turismo
7	Turismo Predatório	Turismo
8	Demolição de Quiosques	Turismo
9	Falta de conexão à internet	Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos
10	Supressão da Vegetação Nativa	Meio Ambiente e Preservação
11	Implementação de Estacionamento em Dunas	Meio Ambiente e Preservação
12	Casas destruídas pelo avanço do mar	Meio Ambiente e Preservação
13	Ocupação Desordenada	Ocupação Territorial Desordenada
14	Falta do Manejo de Resíduos Sólidos	Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos
15	Área Central não comporta a demanda dos períodos turísticos	Turismo
16	Expansão de Lotes Irregulares	Ocupação Territorial Desordenada

ID	Comentário	Blocos
17	Uso Irregular do Solo	Ocupação Territorial Desordenada

Tabela 2: Comentários da Oficina organizados a partir das proposições do Elo de Ilha Comprida do PEA Rendas**.**
Fonte: Elaboração dos autores (2025).

5.1 Desenvolvimento Sustentável

Ilha Comprida apresenta um conjunto de características singulares que configuram importantes atrativos turísticos para a região. Além da orla, o município possui condições ambientais e estruturas geológicas que constituem importante patrimônio histórico, cultural e paisagístico local a ser explorado.

A presença de maciços florestais, como os identificados no município, são de crucial importância para promover a preservação de determinados serviços ecossistêmicos, e suas relações ecológicas que determinam positivamente caminhos para outras atividades de arrecadação e produção sustentável. Abaixo, seguem relatos de entrevistados:

> *"Para mim, o meio ambiente é uma grande biblioteca, com muito para nos ensinar a sobreviver"* (Morador do Balneário Monte Carlo)

> *"Para a minha comunidade, o meio ambiente, apesar de muitas pessoas não se darem conta (...) é a principal fonte de renda. Desde os carroceiros da praia, pousadas, bares, restaurantes, pescadores, casas de aluguel... Ainda não entenderam que não é um show com famosos que a prefeitura traz, mas sim a natureza e sua preservação – praias não*

poluídas, dunas, pesca, observação de aves" (Morador do Balneário Monte Carlo)

5.1.1 Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) surge como uma solução estratégica para Ilha Comprida, um município costeiro marcado pelo complexo estuarino-lagunar do Lagamar e pela biodiversidade singular de manguezais, restingas e Áreas de Preservação Permanente (APP). Ao adotar o PSA, a cidade pode aliar a proteção desses ecossistemas críticos ao desenvolvimento socioeconômico local, assegurando benefícios ambientais e qualidade de vida aos moradores.

A fragilidade dos ecossistemas de Ilha Comprida exige ações urgentes. Os manguezais, fundamentais para a reprodução de espécies marinhas, e as restingas, que estabilizam solos e os protegem contra erosão costeira, são barreiras naturais contra ressacas e elevação do nível do mar. Paralelamente, a economia local, centrada no turismo e na pesca artesanal, se fortalece na medida em que ambientes saudáveis mantêm sua atratividade turística e sua produtividade pesqueira. Por outro lado, a pressão urbana e imobiliária impõe a necessidade de mecanismos de compensação para equilibrar desenvolvimento e preservação.

Em Ilha Comprida, o PSA pode se concretizar por meio de repasses diretos, em que proprietários de áreas prioritárias recebem incentivos financeiros para conservar ou restaurar manguezais e restingas. Benefícios não monetários, como infraestrutura de saneamento em comunidades vulneráveis ou assistência técnica para práticas agrícolas sustentáveis, ampliam o escopo de proteção. Além disso, títulos verdes e compensações permitem que empresas de turismo

ou empreendimentos imobiliários financiem projetos de restauração, emitindo créditos de carbono ou apoiando iniciativas locais.

Para operacionalizar o PSA, são prioritárias ações de proteção e restauração: restaurar áreas degradadas, implantar corredores ecológicos, cercar e monitorar de forma participativa as zonas sensíveis. A recuperação de nascentes e o controle de erosão em matas ciliares de rios e canais garantem qualidade da água para a pesca e o abastecimento humano.

As vantagens do PSA para o município são claras: melhoria na qualidade hídrica, preservação da biodiversidade, maior resiliência climática com manguezais atuando como barreiras naturais e diversificação de renda para produtores rurais e pescadores, que passam a conciliar conservação com atividade econômica.

A implementação demanda parcerias institucionais com o Comitê da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape, o ICMBio (APA Cananéia-Iguape-Peruíbe) e ONGs, buscando recursos do Programa Federal de PSA. O financiamento pode vir da cobrança pelo uso da água (Política Nacional de Recursos Hídricos), por taxa para empresas ou comércios, fundos estaduais como o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO). Por fim, o engajamento local, por meio de campanhas de educação ambiental, é fundamental para esclarecer benefícios, alinhar expectativas e fortalecer o diálogo com produtores e moradores, garantindo a aceitação e o sucesso do programa.

Nesse contexto, o PSA se revela uma ferramenta viável e transformadora para Ilha Comprida, capaz de converter desafios ambientais em oportunidades de desenvolvimento. Ao combinar modelos adaptáveis e promover a cooperação multi-institucional, o município poderá consolidar-se como referência na conservação costeira brasileira, assegurando água limpa, ecossistemas resilientes e um futuro mais próspero para sua comunidade.

5.1.2 Turismo Sustentável

O turismo sustentável representa uma abordagem que transcende o simples visitar de lugares, ao buscar o desenvolvimento econômico de forma equilibrada com a preservação ambiental e a valorização cultural das comunidades anfitriãs. Em Ilha Comprida, essa visão implica não apenas na oferta de roteiros atrativos, mas também na adoção de práticas que garantam o uso responsável dos recursos naturais, o respeito às tradições locais e a inclusão socioeconômica dos moradores.

a) Minimização de impactos ambientais

No cerne do turismo sustentável está a minimização dos impactos ambientais. Isso se traduz na adoção de medidas como o uso eficiente da água e da energia, a gestão inteligente dos resíduos e a proteção das áreas de restinga, dunas e manguezais que caracterizam a paisagem insular. Ao limitar o número de visitantes por meio de sistemas de bilhetagem única (inspirado pelo modelo de voucher de Bonito - MS), o município pode evitar a superlotação de trilhas e praias sensíveis, destinando parte da receita à conservação desses ambientes.

b) Valorização cultural

Paralelamente, valorizar a cultura local exige o reconhecimento e o estímulo aos saberes tradicionais. Em Ilha Comprida, grupos de coletores de musgo e de samambaia, artesãs de taboa e extrativistas detêm conhecimentos centenários sobre o manejo das espécies nativas da Mata Atlântica. É essencial integrar as comunidades tradicionais de pescadores, caiçaras, indígenas e quilombolas como monitores ambientais, guias em trilhas interpretativas e oficinas de manejo. Desta forma, o município não só promove experiências

autênticas aos visitantes, mas também fortalece as cadeias produtivas locais, gerando renda e garantindo a continuidade desses saberes.

c) Inclusão socioeconômica

- Geração de renda e emprego para comunidades locais;
- Fomento à equidade de oportunidades e participação social.

> *"Ordenamento de trilhas com guias ou monitores gerando rendas diretas e indiretas para o município"* (Morador do Balneário Monte Carlo).

> *"Existem alguns grupos extrativistas na região: Coletores de musgo e de samambaia que fizeram curso e sabem como manejar as plantas para que sobrevivam – são antigos moradores da região que conhecem bem o território. [...] As artesãs de taboa coletam o capim nativo da mata atlântica e fazem diversos itens como tapetes, esteiras, vasos... uma infinidade de utensílios"* (Morador do Balneário Monte Carlo).

> *"(Em Ilha Comprida) temos a Vanila, que é super cara, podemos fazer o manejo dessa especiaria. A pimenta rosa, uma deliciosa especiaria... temos frutas endêmicas da mata atlântica... poderíamos montar um jardim botânico com manutenção de voluntários, práticas de manejo para jovens, aberto para visitação turística e escolar."* (Morador do Balneário Monte Carlo)

Na Costa Verde fluminense, a Rede Nhandereko, cujo nome em guarani mbya significa "nosso modo de ser", é uma iniciativa que conecta e articula famílias, associações e coletivos organizados nas comunidades tradicionais integradas ao Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT). Formada por

comunidades indígenas, quilombolas e caiçaras dos municípios de Angra dos Reis (RJ), Paraty (RJ) e Ubatuba (SP), a rede surgiu em 2015 como resultado de um processo iniciado em 2007, quando essas comunidades se uniram para defender seus direitos e territórios, culminando na criação do FCT.

A Rede Nhandereko estabeleceu um modelo de turismo de base comunitária que valoriza o protagonismo das comunidades locais, promovendo experiências autênticas que respeitam e destacam os modos de vida tradicionais. As atividades incluem gestão coletiva, oficinas imersivas, hospedagem familiar e vivências culturais, como a pesca artesanal, o feitio de canoas caiçaras, culinária tradicional, danças, cantos e artesanatos. As decisões são tomadas em assembleias comunitárias, nas quais são definidos roteiros, preços e critérios de gestão, promovendo o senso de pertencimento e a distribuição equitativa dos benefícios.



Figura 25: Rede Nhandereko na região da Costa Verde – RJ.
Fonte: Prefeitura de Paraty (2022).

Em 2024, a Rede lançou oficialmente sua Central de Comercialização de Turismo de Base Comunitária, iniciando suas operações com a oferta de cinco roteiros em Paraty (RJ) e Ubatuba (SP): Aldeia Boa Vista, Quilombo da Fazenda, Quilombo do Campinho e as comunidades caiçaras de Trindade e São

Gonçalo. Todas as iniciativas são protagonizadas pelas próprias comunidades, que contrapõem a lógica do turismo de massa para promover nos territórios um turismo que respeita, valoriza e protagoniza o modo de vida tradicional. A experiência da Rede Nhandereko resultou no reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2022, com a geração de renda média de R$ 3.500 por família, a redução de 15% no desmatamento e a inserção de jovens como guias locais.

As lições extraídas deste estudo de caso mostram que o engajamento comunitário é fundamental. Nas assembleias, comunidades definem roteiros, preços e critérios de gestão, o que aumenta o senso de pertencimento e assegura que os benefícios sejam distribuídos de forma equitativa.

Para o município de Ilha Comprida, recomenda-se a criação de um jardim botânico de base comunitária, voltado ao cultivo e à manutenção de espécies endêmicas ou típicas da região. Este espaço serviria como centro de pesquisa voltado a voluntários e escolas, oferecendo oficinas práticas de manejo e sensibilização ambiental. Além disso, a formalização de cooperativas artesanais, amparadas por microcrédito e por um selo local de sustentabilidade, valorizaria os produtos da taboa e do musgo, conectando-os a mercados conscientes.

A parceria com instituições de ensino superior (Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade de São Paulo (USP)) e órgãos como a Fiocruz pode fortalecer o monitoramento dos indicadores de desempenho — número de visitantes, renda gerada, áreas restauradas, nível de satisfação — e garantir a capacitação contínua de guias e empreendedores. Relatórios anuais, aliados a uma estratégia de comunicação digital, atrairão um público mais exigente e comprometido com os princípios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 8 (trabalho decente) e o ODS 12 (produção e consumo responsáveis).

Em suma, ao combinar a rica herança biocultural de Ilha Comprida com um modelo de gestão participativa, fundamentado em práticas de turismo sustentável, o município poderá consolidar-se como referência em gestão territorial sustentável. A adoção dessas medidas não apenas assegurará a proteção do meio ambiente e a promoção social, mas também garantirá benefícios econômicos duradouros para toda a comunidade.

5.2 Locais e Modelos de Ocupação

Ilha Comprida vivencia um dilema urbano-ambiental de alta complexidade. Por um lado, o adensamento demográfico, inclusive com possível verticalização moderada em áreas muito restritas e bem delimitadas, pode ser uma estratégia em alguns contextos para reduzir o espraiamento da mancha urbana, minimizar a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, otimizar os custos públicos com infraestrutura e saneamento básico, e garantir maior efetividade à defesa das Áreas Protegidas como um todo.

Por outro lado, o território municipal é caracterizado por alta fragilidade ambiental e geotécnica, com processos recorrentes de erosão costeira e instabilidade do solo, que impõem restrições severas à verticalização e à densificação urbana em determinadas áreas. Essas limitações exigem que qualquer estratégia de adensamento seja acompanhada por critérios técnicos rigorosos, que considerem as áreas ainda disponíveis para ocupação, as condições de solo e a sensibilidade ecológica, a fim de evitar riscos à segurança das edificações e impactos irreversíveis ao meio ambiente.

Nesse contexto, destaca-se a importância central do monitoramento técnico contínuo como base para decisões urbanísticas sustentáveis. A instituição de um sistema permanente de monitoramento da linha de costa e das condições do solo, com registros sistemáticos de indicadores de erosão,

movimentação de sedimentos, variações topográficas e estabilidade geotécnica, é fundamental para:

- Antecipar riscos e identificar áreas críticas;
- Subsidiar o zoneamento urbano com base em evidências técnicas atualizadas;
- Definir parâmetros seguros de ocupação, incluindo limites de gabarito e taxas de impermeabilização;
- Adaptar o planejamento urbano às mudanças ambientais e climáticas em curso.

A conciliação entre adensamento urbano e preservação ambiental não depende apenas de legislação e normas de uso e ocupação do solo, mas de um modelo de gestão territorial fundamentado em dados técnicos, monitoramento constante e atualização periódica das políticas públicas. Essa abordagem permite construir uma estratégia territorial flexível, segura e sustentável, orientando o desenvolvimento urbano de Ilha Comprida sem comprometer sua integridade ambiental e sua resiliência a médio e longo prazo, e evitando intervenções que possam ser instrumentalizadas para atender exclusivamente a interesses do mercado imobiliário, uma vez que boa parte da área de Zoneamento Urbano (ZU) e Zoneamento de Ocupação Controlada (ZOC) não estão ocupadas.

5.2.1 Verticalização e ocupação da costa

> "*Verticalizar significa criar novos solos sobrepostos, lugares de vida dispostos em andares múltiplos, possibilitando, pois, o abrigo em local determinado de maiores contingentes populacionais do que seria possível admitir em habitações horizontais*" (RAMIRIS, 1998).

Conforme exposto anteriormente, as restrições ambientais impostas à área costeira, justamente a parcela do território de maior interesse para o mercado imobiliário, limitam a possibilidade de verticalização de grande porte, sobretudo, com base em estudos técnicos detalhados e um sistema rigoroso de monitoramento das condições geotécnicas do solo, onde é possível considerar modelos de adensamento compatíveis com as limitações locais.

Além disso, medidas de adensamento podem ser implantadas de forma seletiva, sem necessariamente ser ligada à verticalização, em zonas já parcialmente urbanizadas e dotadas de serviços essenciais, contribuindo para a consolidação do tecido urbano e o alívio da pressão sobre áreas ambientalmente sensíveis.





Figuras 26 e 27: Verticalização em Ilha Comprida (SP).
Fonte: Registro dos autores, (2025).

Diante da fragilidade ambiental do território de Ilha Comprida, torna-se prioritária a revisão dos recuos mínimos obrigatórios e a instituição de zonas de não edificabilidade ao longo da linha de costa. O objetivo é impedir permanentemente a implantação de novas construções em áreas suscetíveis à

erosão e à instabilidade costeira, assegurando a proteção de vidas humanas, da infraestrutura urbana e dos ecossistemas litorâneos.

A implementação de zonas de proteção permanente ao longo do litoral urbano deve considerar as dinâmicas geomorfológicas e oceanográficas locais, respeitando a função ecológica das faixas costeiras e adotando o princípio da precaução como critério orientador do ordenamento territorial. Essa medida deve ser acompanhada por instrumentos legais específicos, vinculados ao plano diretor, à lei de uso e ocupação do solo e à legislação ambiental vigente.

Paralelamente, é essencial instituir um programa contínuo de monitoramento da linha de costa, com a coleta sistemática de indicadores de erosão, marés, movimentação de sedimentos e variações topográficas. O levantamento topográfico anual e o uso de geotecnologias permitirão a identificação precoce de pontos críticos, subsidiando medidas preventivas, planos de contingência e ajustes no zoneamento urbano.

A articulação entre controle urbanístico preventivo e monitoramento ambiental permanente é indispensável para garantir a resiliência do município frente aos efeitos da erosão costeira, das mudanças climáticas e da pressão antrópica sobre áreas frágeis. Essa abordagem integrada deve ser institucionalizada como política pública permanente, com recursos técnicos e financeiros assegurados e participação ativa dos órgãos ambientais, defesa civil e sociedade civil organizada.

5.2.2 Infraestrutura para a ocupação

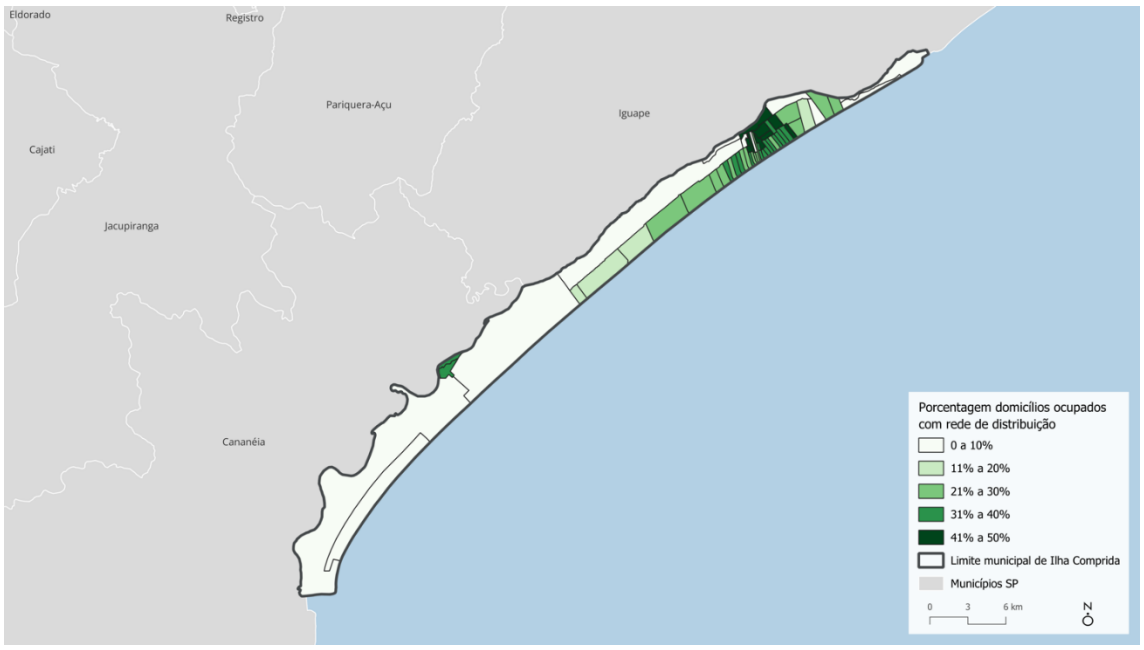


Figura 28: Mapa 15 – Domicílios Ocupados com rede de distribuição em Ilha Comprida. Fonte: IBGE (2022).

O mapa acima evidencia a baixa cobertura de saneamento básico em Ilha Comprida, como indicado no Censo 2022, o município possui uma cobertura de 47,11%, demonstrando um dos principais gargalos na infraestrutura urbana. A ausência de redes adequadas de esgotamento sanitário compromete tanto a qualidade ambiental quanto a saúde pública, e impede o avanço de estratégias de adensamento sustentável, inclusive em áreas já ocupadas.

Além de dificultar a viabilidade de novos empreendimentos e afastar potenciais investidores que demandam segurança infraestrutural antes de alocar recursos, a precariedade do saneamento também impossibilita a consolidação urbana das áreas que já apresentam adensamento populacional. Nesses locais, a carência de infraestrutura básica intensifica problemas sanitários, gera impactos ambientais e inviabiliza melhorias urbanísticas mais robustas, como pavimentação, regularização fundiária ou qualificação do espaço público.

Portanto, sem investimentos estruturantes e urgentes em saneamento básico, torna-se inviável tanto expandir a ocupação de forma planejada quanto qualificar e estabilizar os núcleos urbanos existentes. O saneamento deve ser tratado como condição prévia e indispensável para a consolidação do território, para a melhoria da qualidade de vida e para a efetividade de qualquer política de adensamento ou reordenamento urbano.

As entrevistas também demonstram que se trata de uma preocupação entre os moradores, conforme podemos ver a seguir:

Segundo o entrevistado, a emancipação do município resultou em grandes transformações no território, transformações essas que não foram acompanhadas de obras de infraestrutura para suportar tal processo:

> *"Muita coisa mudou ao longo dos anos. Antes a travessia da cidade de Iguape para Ilha Comprida era efetuada por balsa, hoje temos a ponte que facilitou a acessibilidade. Com a emancipação de Ilha Comprida, iniciou-se um crescimento desordenado, cuja infraestrutura deixa a desejar"* (Morador do Balneário Recreio Volpara).

> *"convivemos com falta de iluminação pública, falta de saneamento básico..."* (Morador do Balneário Recreio Volpara).

O depoimento coaduna com resposta de outro entrevistado que fala acerca de questões como saneamento básico:

> *"O que poderia ter sido muito bom se fosse bem planejada, pois não temos tratamento de esgoto que suporte a quantidade de visitantes. Tem esgoto transbordando por todo lado durante o verão!"* (Morador do Balneário Monte Carlo).

Outro entrevistado salienta:

> *"O maior desafio na localidade é conscientizar os políticos locais da necessidade de um Plano Diretor. O desafio de ser um território sustentável passa em envolver os moradores a buscarem maior conhecimento, terem acesso às informações e de forma organizada ajudar na gestão do município"* (Morador do Balneário Icaraí).

Ainda sobre Plano Diretor, outro entrevistado:

> *"Acho que um grande desafio é a falta de informação. Moramos em uma APA, porém poucas pessoas sabem disso, as vezes até sabem, porém não sabem se onde estão construindo é legal ou ilegal; outras vezes sabem que é ilegal, porém não sabem como regularizar"* (Morador do Balneário Monte Carlo).

Além da carência de infraestrutura, os moradores apontam para uma carência de um marco normativo sobre o território, envolvendo Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação de Solo e um Código de Obras. A falta de clareza normativa dificulta a organização territorial como forma de aplicar as boas práticas do urbanismo contemporâneo. Um bom projeto de Uso Orientado ao Transporte, adensando áreas providas de infraestrutura de mobilidade, pode ajudar a conter o espraiamento da mancha urbana e a ocupação em áreas de proteção ambiental.

Para além da qualificação do uso e ocupação de solo, a carência de um marco normativo urbanístico pode resultar em facilidades para determinados atores da sociedade interessados justamente na falta do regramento que poderia

resultar em restrições nas edificações em áreas indevidas. Uma melhor organização do território, bem como uma forma de induzir a concentração dos investimentos em infraestrutura pode ser alcançada a partir do cumprimento da Função Social da Propriedade, conforme veremos a seguir.

5.2.3 Função social da propriedade

A ausência de um marco normativo consolidado para o uso e ocupação do solo resulta em uma desorganização do território, refletindo diretamente na falta de cumprimento da função social da propriedade. Atualmente, observa-se um cenário contraditório no município: enquanto há ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental, as áreas adequadas para urbanização permanecem com grandes vazios urbanos, sendo subutilizadas. Segundo o Censo 2022 do IBGE, embora Ilha Comprida tenha cerca de 14 mil habitantes, existem aproximadamente 21 mil domicílios, evidenciando um elevado número de residências ociosas, destinadas a veraneio ou locações sazonais. Essa dinâmica de segunda residência intensifica a pressão sobre os serviços públicos e a infraestrutura urbana durante feriados prolongados e a alta temporada, multiplicando temporariamente a população e gerando impactos adicionais sobre a malha viária e demais equipamentos urbanos.

Esse desequilíbrio é agravado pela ausência de uma regulamentação eficaz sobre a função social da propriedade, um princípio fundamental do Estatuto da Cidade, que exige que a propriedade seja utilizada de maneira que atenda ao interesse coletivo e à melhoria da qualidade de vida da população. Sem uma legislação clara e consistente, a propriedade no município tem sido ocupada de forma irregular e desordenada, muitas vezes em áreas que deveriam ser preservadas, sem que haja qualquer controle sobre sua destinação. Ao mesmo tempo, as áreas adequadas à ocupação e urbanização permanecem

ociosas, perpetuando a baixa densidade e limitando o desenvolvimento sustentável da cidade.

6. Síntese

Ilha Comprida é marcada pela tensão entre insularidade e conectividade, se manifestando até hoje pela dependência da ponte Prefeito Laércio Ribeiro (inaugurada em 2000) para a circulação de pessoas e mercadorias. A lenta consolidação administrativa, com a divisão entre Iguape e Cananéia até 1987, postergou a implantação de políticas de uso do solo. Somente após a criação da APA Estadual e a consecução do plebiscito de 27 de outubro de 1991 é que nasceu o município, herdando um território já povoado por loteamentos irregulares e fragilizado pela ausência de planejamento, caracterizando a situação que reverbera até os dias atuais na dificuldade de regularização fundiária e na carência de infraestrutura básica.

A malha urbana de Ilha Comprida cresceu de forma orgânica a partir do núcleo leste, junto à orla, herdeira dos primeiros aglomerados coloniais. A abertura de lotes a partir de 2000, fruto de especulação imobiliária em áreas de restinga e manguezal, consolidou padrões de parcelamento irregular que ainda hoje definem a paisagem: concentração sazonal de veraneio no Balneário Adriana, corredores vazios entre loteamentos irregulares e ocupações informais nas Áreas de Preservação Permanente. O padrão disperso (68 hab/km² em 2022) reflete tanto a herança de um processo de ocupação pautado em venda de lotes sem infraestrutura, quanto a resistência de vastos espaços naturais protegidos, em especial a Mata Atlântica, restingas e manguezais, demarcados pelos decretos de 1987 e 1989. Essa dupla face, a expansão urbana e a forte presença da dimensão ambiental, é fruto direto das decisões históricas que

institucionalizaram a proteção ambiental antes mesmo da consolidação municipal.

A emancipação de Ilha Comprida trouxe rápidas transformações territoriais não acompanhadas pela devida infraestrutura, resultando em crescimento desordenado e precariedade nos serviços públicos, como saneamento e iluminação. Moradores relatam esgoto a céu aberto durante a alta temporada e ausência de planejamento adequado. Há forte demanda por um Plano Diretor, bem como por legislações específicas como a Lei de Uso e Ocupação do Solo e um Código de Obras revisado. A falta de normatização dificulta a gestão urbana, promove ocupações irregulares, inclusive em áreas de proteção ambiental, e favorece interesses que se beneficiam da ausência de regras claras.

O desenvolvimento de uma política urbana eficaz para o uso e a ocupação do solo começa pela definição clara da vocação do município. Essa decisão estratégica orienta a formulação de um plano de desenvolvimento alinhado aos objetivos do território e às necessidades da população. O município deve se posicionar quanto à sua identidade e destino futuro, decidindo se pretende se consolidar como uma estância turística, se busca o desenvolvimento urbano com infraestrutura e serviços modernos, ou se deseja se afirmar como um refúgio natural alternativo, oferecendo uma qualidade de vida mais próxima à natureza, em contraste com as dinâmicas das médias e grandes cidades.

Com a vocação do município bem definida, torna-se mais clara a formulação de estratégias específicas para alcançar os objetivos estabelecidos. Essa clareza orienta não apenas a ocupação do solo, mas também a gestão ambiental, o desenvolvimento econômico e o planejamento social, permitindo que as ações urbanísticas e os investimentos estejam em consonância com as características e as necessidades do município.

Portanto, a criação de uma política urbana consistente, que respeite as características naturais, culturais e socioeconômicas do município, é fundamental para garantir o sucesso de qualquer estratégia de crescimento. Uma política alinhada à vocação definida assegura a sustentabilidade do desenvolvimento e a harmonização entre o uso do solo e as demandas da comunidade, proporcionando um futuro equilibrado e de qualidade para os habitantes.

A partir dos desafios identificados em Ilha Comprida, podemos articular um conjunto de propostas interligadas para orientar futuros processos de ordenamento e desenvolvimento sustentável. Em primeiro lugar, este diagnóstico torna-se uma peça importante por agrupar as normas municipais de uso e ocupação do solo, dividindo-o entre as áreas já consolidadas e aquelas protegidas por APA, bem como por fazer o mapeamento de loteamentos irregulares e corredores ecológicos críticos. Essa visão espacial compartilhada será fundamental para embasar decisões que conciliem crescimento urbano, preservação das restingas, manguezais e matas de encosta, e aplicação efetiva da função social da propriedade.

A partir disso, faz-se necessária a revisão conceitual dessas normas, redefinindo “solo urbano”, “solo rural” e “zona de expansão” a partir de critérios técnicos de infraestrutura disponível, densidade populacional e fragilidade ambiental. Nessa etapa, devem ser incorporados parâmetros urbanísticos claros, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos mínimos junto à costa e regras específicas para adensamento controlado em pontos de maior infraestrutura, bem como faixas não-edificáveis ao longo da orla, respeitando as dinâmicas de erosão costeira.

Para detalhar a aplicação dessas definições, propõe-se a elaboração de um Plano Diretor em conjunto com o zoneamento e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, por meio de Leis Complementares, que regulamentem o licenciamento

urbanístico e ambiental, criem procedimentos transparentes de fiscalização e autuação de obras irregulares e instituam mecanismos de controle da função social da propriedade, tal como o IPTU progressivo, parcelamento compulsório e instrumentos de Reurb.

A partir de uma legislação robusta, que guie o desenvolvimento local, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) surge como estratégia-chave: por meio de repasses diretos e contrapartidas não monetárias (como saneamento em comunidades vulneráveis ou assistência técnica à agricultura sustentável), proprietários de áreas prioritárias teriam incentivo para conservar e restaurar manguezais, restingas e matas ciliares, incrementando também a resiliência costeira e a qualidade da água.

Outra proposta fundamental para o desenvolvimento sustentável para Ilha Comprida é a implantação de um programa de turismo sustentável que minimize impactos ambientais por meio de sistemas de bilhetagem, limitando visitantes em trilhas e praias sensíveis, de forma a valorizar saberes tradicionais: coletores de musgo, artesãs de taboa, extrativistas de pimenta rosa e guias caiçaras poderiam ser formalmente capacitados e certificados por um selo municipal de sustentabilidade. Além disso, a criação de um jardim botânico comunitário, com voluntários e escolas, permitiria a pesquisa, cultivo e demonstração de espécies endêmicas, servindo de centro de educação ambiental e gerando renda a partir de visitas guiadas.

Para dar suporte a essas iniciativas, é essencial fortalecer a governança territorial por meio de parcerias com ICMBio, Ministério Público, Comitê da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape, Fundação Florestal, SOS Mata Atlântica, Fiocruz e universidades (USP, UFSCar, UNESP e Universidades do Vale do Ribeira). Essas instituições podem colaborar na captação de recursos (Programas Federais de PSA, FEHIDRO), na capacitação de equipes e na

pesquisa de indicadores de desempenho — área restaurada, número de beneficiários do PSA, fluxo turístico e taxas de regularização fundiária.

Por fim, sugere-se a institucionalização de um sistema contínuo de monitoramento e revisão: indicadores georreferenciados devem ser coletados regularmente (erosão costeira, saúde dos ecossistemas, ocupação formal), com relatórios públicos que subsidiem ajustes normativos e mantenham o diálogo permanente com a comunidade, garantindo que Ilha Comprida avance de forma equilibrada entre proteção ambiental, equidade social e geração de oportunidades econômicas.

Colaboradores na construção do Diagnóstico Municipal Setorial de Ilha Comprida

Equipe técnica: Amanda Rocha Nogueira, Israel Raimundo dos Santos, João Baccarin Xisto Paes, Maria Isabel Rebolho Rego, Rafaela Neves Luis e Roberto Nicacio da Costa.

Elo/Visitante: Alessandra Faria Silva, Ana Paula Dantas Macena, Aparecida Villar Oliveira, Carla Costa Lisboa, Dylan Messias de Souza Santos, Jennifer Abreu, Jessica de Souza da Nóbrega, Kelly Cena da Silva, Leo Krasnikovicius Crespo, Mara Cristina de Souza Santos, Mirtes Antonia da Silva e Rovilson José Laudino

Referências Bibliográficas

BRASIL. Código Florestal. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Topodata: banco de dados geomorfométricos do Brasil. Variáveis geomorfométricas locais. São José dos Campos, 2008. Disponível em: <http://www.dsr.inpe.br/topodata/>. Acesso em: 03 mai. de 2025

EBIRD. Tapicuru (Phimosus infuscatus). Disponível em: <https://ebird.org/species/bafibi1?siteLanguage=pt_BR>. Acesso em: 09 mai. 2025.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). Portal GeoSeade. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://portalgeo.seade.gov.br/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

GUERRA, A. T.; JABLONSKI, T. Canoas trazendo tainhas em Iguape (SP). Biblioteca IBGE, Iguape, 1958. Disponivel em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes& id=419834>. Acesso em: 17 mar. 2025.

ILHA COMPRIDA (Município). Lei nº 1.419, de 28 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo do Município de Ilha Comprida. Ilha Comprida, SP, 2017. Disponível em: <https://ilhacomprida.sp.gov.br/home/media/files/LEI_1419%2017%20REVOGA%20LEI%20063%2093%20DELIM%20%20ZONA%20URBANA(1).pdf>. Acesso em 12 mai. de 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico 2022: população e domicílios. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/downloads.html?localidade=BR>. Acesso em: 10 de mai. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados: Ilha Comprida - Histórico. Rio de Janeiro, 2023. Disponível

em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ilha-comprida/historico>. Acesso em: 07 de set. 2025

NÓBREGA, E. A. Jiboia mais rara do mundo é encontrada na Mata Atlântica no Vale do Ribeira. O Vale do Ribeira, 2020. Disponivel em: <https://www.ovaledoribeira.com.br/2017/02/jiboia-mais-rara-mundo-encontrada-mata-atlantica-vale-do-ribeira.html>. Acesso em: 7 mai. 2025.

PORTAL DA CIDADE REGISTRO. Festival de cinema abre seleção para produções audiovisuais do Vale do Ribeira, 2025. Disponivel em: <https://registro.portaldacidade.com/noticias/cultura/festival-de-cinema-abre-selecao-para-producoes-audiovisuais-do-vale-do-ribeira-4351>. Acesso em: 7 mai. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. Estudo do meio no roteiro de turismo de base comunitária nas praias de São Gonçalo e São Gonçalinho. Paraty: Prefeitura Municipal, [20--]. Disponível em: https://www.paraty.rj.gov.br/ informativo/noticias/estudo-do-meio-no-roteiro-de-turismo-de-base-comunitaria-nas-praias-de-sao-goncalo-e-sao-goncalinho. Acesso em: 05 mai.2025

RAMIRES, J. C. de L. O processo de verticalização das cidades brasileiras. *Boletim de Geografia*, Uberlândia, v. 16, n. 1, p. 97–105, 1998. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/download/229137/23537/65790. Acesso em: 10 mai. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 26.881, de 11 de março de 1987. Declara a Área de Proteção Ambiental (APA) de Ilha Comprida. São Paulo: Governo do Estado, 1987. Disponível em: https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam 3/repositorio/524/documentos /1987-Dec-26881.pdf. Acesso em: 13 mai. 2025.

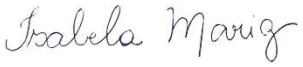
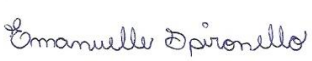
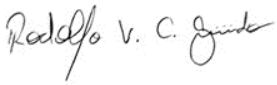
SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 28.295, de 21 de março de 1988. Suspende licenciamento e parcelamentos na APA de Ilha Comprida. São Paulo: Governo do Estado, 1988. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio /legislacao/decreto/1988/decreto-28295-21.03.1988.html. Acesso em: 13 mai. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 30.817, de 30 de novembro de 1989. Regulamenta o zoneamento inicial da APA de Ilha Comprida. São Paulo: Governo do Estado, 1989. Disponível em:

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/ legislacao/decreto/1989/decreto-30817-30.11.1989.html. Acesso em: 13 mai. 2025.

WIKIAVES. Guará (Eudocimus ruber). WikiAves. Disponível em: https://www.wikiaves.com.br/wiki/guara. Acesso em: 09 mai. de 2025.

Equipe técnica

Responsável Técnico	Profissão	CTF	Assinatura
Hélio Janny Teixeira	Administrador	7358428	
Luiz Patricio Prado Filho	Economista	8049274	
Débora Cubateli Redivo	Gestora Ambiental	Não se aplica	
Isabela Mariz P. de Araujo	Bióloga	Não se aplica	
Emanuelle Spironello	Bióloga	Não se aplica	
Fernanda Nunes	Engenheira	Não se aplica	
Rodolfo Victório Carvalho Guido	Engenheiro Civil	Não se aplica	
Renato Eliseu Costa	Gestor de Políticas Públicas	Não se aplica	