

**O PLANO DIRETOR DE SÃO FRANCISCO DO CONDE – BAHIA: USO  
E OCUPAÇÃO DO SOLO COMO FERRAMENTA PARA O  
DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.**

**Karina Santos de Almeida Carvalho**

Geógrafa e Planejadora Urbana/PMSFC  
planejamentourbano.seplan@gmail.com

## **RESUMO**

A concepção de instrumento de política urbana considera que o desenvolvimento municipal é possível através de uma legislação a fim de padronizar as ações do Estado enquanto ator desta, sendo assim o papel da organização e controle do uso e ocupação do solo para a sustentabilidade urbana, visa que as políticas de uso e ocupação do solo norteiem as diretrizes do plano diretor e leis de zoneamento e assim a indução do desenvolvimento municipal. Ao indicar os destinos por zona enquadrando-os numa diretriz percebemos que estas políticas públicas ampliam a eficácia no processo de condução do desenvolvimento municipal e dá maior influencia na manutenção e aprimoramento da qualidade do espaço urbano, incluindo metas para o equilíbrio ambiental e desenvolvimento atrelado à capacidade de suporte da cidade. O município de São Francisco do Conde tem desenvolvido o controle de uso e ocupação do solo, através da aplicação dos dispositivos legais de zoneamento e da lei do plano diretor visando o controle do uso do solo a fim de garantir a indução do desenvolvimento urbano e que prevê em seu bojo legal a promoção do desenvolvimento municipal através das diretrizes específicas para cada área da administração pública, entre elas, a educação, saúde, habitação, saneamento, cultura, segurança, e política de desenvolvimento regional.

Palavras chave – Uso e Ocupação do solo. Desenvolvimento municipal. Plano Diretor. Instrumentos de política urbana. Zoneamento.

## **INTRODUÇÃO**

Desde a Constituição Federal de 1988, através dos art.182 e 183, o Brasil vivencia movimentos da reforma urbana, regulamentada pela lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Passaram quase três décadas para que os municípios instituíssem seus instrumentos e diretrizes, e, portanto o início para a indução do desenvolvimento.

O instrumento técnico-jurídico central da gestão do espaço urbano é o Plano Diretor, que define as grandes diretrizes urbanísticas. Tradicionalmente, estas diretrizes incluem normas para o adensamento, expansão territorial, definição de zonas de uso do solo e redes de infraestrutura.

A lei do uso e ocupação do solo, comumente conhecida como zoneamento, é um instrumento direcionado para a indução do desenvolvimento municipal, desde que os

serviços públicos sejam efetivos e satisfatórios, ao mesmo tempo em que indica de modo assertivo os caminhos para a tomada de decisões, conduzindo o rumo da cidade.

A legislação de uso e ocupação do solo é fundamental para a vida urbana, por normatizar as construções e definir o que pode ser feito em cada terreno particular, assim interfere na forma da cidade e também em sua economia.

Os resultados da implantação dos instrumentos de planejamento municipal podem validar sua efetividade e corroborar na geração de cenários positivos para o desenvolvimento do município e assim facilitar as decisões dos gestores públicos. Por essas razões a adoção dos instrumentos de planejamento passa a ser muito importante no desenvolvimento e crescimento municipal.

Sendo assim os instrumentos de planejamento, entre eles o uso e ocupação do solo, podem indicar o progresso do município, resolvendo problemas e projetando soluções independentes da ideologia política, deixando ao gestor a disponibilidade de soluções mediante processos transparentes, e à sociedade o instrumento normativo, atrelando a este, a resolução de conflitos e equilíbrio entre, meios produtivos, desenvolvimento socioeconômico e sustentabilidade ambiental.

Cabe a este trabalho analisar o ordenamento territorial de São Francisco do Conde antes da aprovação do instrumento de planejamento e o processo de elaboração deste a fim de verificar se a lei de uso e ocupação do solo pode ser um indutor do desenvolvimento municipal, atrelando a esta análise a comparação dos índices de desenvolvimento como método de confirmação da hipótese levantada.

## **O ORDENAMENTO TERRITORIAL DE SÃO FRANCISCO DO CONDE – BA ANTERIOR A APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL.**

O município de São Francisco do Conde está localizado geograficamente no Recôncavo Baiano, microrregião Salvador e mesorregião Metropolitana de Salvador, maior centro polarizador do Estado. Até junho de 2011, o seu ordenamento territorial obedecia à lei orgânica municipal promulgada em 1990, no qual consta a divisão territorial de São Francisco do Conde em três distritos, Sede, Monte Recôncavo e Mataripe, e vinte e cinco povoados distribuídos entre estes, além de quatro ilhas, duas de domínio Público, Paty e Fontes e duas de domínio privado, Bimarras e Cajaíba.

Este ordenamento territorial obedecia à tendência histórica do município pela conservação de raízes advindas do Brasil Colônia, conforme ressalta SANTO (1985 p.29), “foram construídos inúmeros engenhos de açúcar, alguns deles deram nome às localidades e distritos do município”. Destacam-se: São Paulo, Mataripe, Santo Estevão de Baixo, Caípe, Macaco, São Bento das Lages, Caípe, Maracangalha, Santa Cruz, Rio das Pedras, Cinco Rios, Cajaíba, entre outros.

Com a implantação da Refinaria Landulfo Alves, vários impactos econômicos, sociais, políticos, ambientais e culturais ocorreram no município: houve um acelerado crescimento demográfico; aumento nas receitas municipais; transformações no processo de urbanização e reorganização do espaço urbano (SANTO 1985 p.54).

A economia, até então voltada para o setor agrário e a pesca em escala menor, direcionou-se para uma nova atividade: a extração de petróleo, sem uma preocupação em equacionar as demais atividades econômicas.

A falta de planejamento no desenvolvimento e crescimento econômico e na expansão urbana de São Francisco do Conde acabou por criar desigualdades internas no município e na região em seu entorno, visto que, o governo (Petrobrás) federal priorizou suas ações para sua atividade econômica na região.

Não se buscou diversificar a atividade econômica de forma a criar oportunidades para integrar o cidadão ao desenvolvimento econômico provocado pela forte atuação da atividade petrolífera, pois a expansão das atividades econômicas, sobretudo na região do Caípe e a ocupação inadequada e desordenada na região da Sede dificultava a organização do território.

Um dos problemas referentes ao perímetro urbano e a organização territorial são comprovados quando se observa que as localidades denominadas “Jabequara das Flores”, “Jabequara da Areia” e “Loteamento São Jorge”, embora sejam administrados e recebam investimentos do Município de São Francisco do Conde nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, não fazem parte do território municipal, gerando fortes impactos a nível administrativo, incluindo a esta temática a revisão dos limites municipais aplicadas pela lei 12.057 de 12 de janeiro de 2011, aprovada pelo Governo da Bahia.

Importante destacar ainda que a localidade denominada Caípe, para fins estatísticos, tem sua população considerada como urbana pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística, vez que, pela ausência de definição legal dos limites do perímetro urbano da Vila de Mataripe, a ocupação urbanística em direção a Caípe, acabou por consolidá-la como referência urbana para o Distrito.

Deste modo, as leis de Perímetro Urbano, Zoneamento, Parcelamento do solo ao serem discutidas teriam como objetivo evitar problemas que poderiam vir a ocorrer em função da ocupação inadequada ou implantação de atividades conflitantes; bem como delimitar as áreas as quais a Administração Municipal tem a responsabilidade de prestar os serviços urbanos; cobrar as taxas correspondentes e arrecadar o imposto sobre a propriedade.

Na medida em que a Administração Municipal conhecesse a realidade urbana e as tendências de crescimento e desenvolvimento do município, ela poderia definir os critérios necessários para a ocupação do seu espaço urbano.

## **A ELABORAÇÃO DO PDDU E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO SUAS CONTRIBUIÇÕES NA GESTÃO MUNICIPAL**

Após a aprovação da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, uma nova leva de planos diretores municipais inundou o Brasil. Em 2006 a Fundação Getúlio Vargas elaborou o Plano Diretor de São Francisco do Conde obedecendo a safrá dos planos de 2006 obrigatórios para cidades com mais de 20.000 habitantes, turística e com potencial histórico.

Na primeira lei de plano diretor do município constavam os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, mas não se verificava o objetivo da aplicação destes, visto que não havia destaque as singularidades territoriais de São Francisco do Conde, tão pouco as singularidades socioeconômicas, que poderiam induzir um tipo de desenvolvimento endógeno.

Percebeu-se que a elaboração da primeira lei do plano diretor municipal não atendia as perspectivas da gestão pública desde que os capítulos da lei nº. 18 de 2006, eram cópias dos artigos da lei 10.257/2001, inclusive a medida provisória nº. 2220/2001, nem mesmo as perspectivas sociais, visto que todo o processo não contou com audiências públicas no molde legal.

Com este cenário e com dispositivo de ordenamento da política urbana carente de especificidades para subsidiar o poder público na gestão do espaço, era mister a reformulação do dispositivo, para propor de modo democrático e descentralizado um dispositivo com caráter de desenvolvimento de todas as esferas.

Sendo assim a equipe técnica das secretarias municipais envolvidos com a proposta criaram a comissão do Plano diretor e suas leis complementares e com a consultoria da Fundação Getúlio Vargas iniciaram a revisão do Plano diretor e a elaboração das referidas leis.

A partir de 2009, iniciou-se o processo de revisão através do diagnóstico municipal, incluindo tendências, vocações e problemas/conflitos em todo o território municipal, sem desatrelar desta as condições sociais, demográficas, econômicas, históricas, e administrativas.

Foram realizadas audiências públicas como preconiza a lei, bem como aplicação de questionários nos distritos e povoados, buscando conhecer o anseio da população, e apresentação junto aos conselhos municipais e câmara de vereadores.

O resultado deste processo foi a aprovação das leis de plano diretor, Lei de uso e ocupação do solo, Lei de código de obras, Lei de perímetro urbano, lei de zoneamento urbano e ambiental, e lei de abairramento, esta última extinguiu o ordenamento de distritos e povoados, criando as unidades espaciais de planejamento (bairros).

A mudança foi necessária, pois se pretendia passar de um conceito de administração a um verdadeiro conceito de gestão pública. Um modo de alterar o modelo implementado sem o afastar da realidade é ser seletivo em determinadas atuações ou atuar de forma gradual, seguindo esquemas participativos e pouco dirigistas, mas inequívocos, procurando o uso de instrumentos gerenciais contemporâneos: avaliação de desempenho e resultados, flexibilidade organizacional, trabalho em equipe, cultura da responsabilidade e os mecanismos de rede informacional.

Passar da administração à gestão pública pressupõe prestar atenção aos circuitos de tomada de decisões. A gestão pública consiste ali em adequar os meios de intervenção pública aos fins previstos. Gerir implica a prossecução da eficiência na aplicação de recursos públicos, sendo assim a implementação do Plano Diretor, com os instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade, provocou mudanças nas rotinas de trabalho de alguns órgãos.

Identificavam-se propostas para reverter o quadro em que se encontrava a administração pública em São Francisco do Conde entre elas; a necessidade de um núcleo interdisciplinar para as atividades relacionadas ao urbanismo e ao exercício do poder de polícia considerando a complexidade urbana do Município.

Em linhas gerais a Secretaria de Planejamento assume as atividades relativas às atividades relativas ao exercício do poder de polícia (licenciamentos de edificações e posturas, fiscalização, nomenclatura, numeração etc.) e ao desenvolvimento, em caráter permanente, de estudos e pesquisas, projetos de desenho urbano para a cidade, das questões voltadas à preservação do patrimônio histórico e de um sistema de informações municipais de amplo espectro, abrangendo vários setores de atuação da Prefeitura, para atender às necessidades gerais de planejamento e não apenas à sua dimensão urbana.

Para atender a este propósito surgiu através do decreto nº. 1083/2011 o NUCSO – Núcleo de Controle do Solo, que uniria sete secretarias municipais entre elas, Planejamento e Orçamento, Infraestrutura, Meio Ambiente, Habitação, Fazenda, Saúde e Desenvolvimento Econômico. A finalidade deste núcleo é aplicar a legislação prevista buscando construir, de forma participativa, um projeto de desenvolvimento para o Município, integrar os objetivos e ações dos vários setores da Prefeitura, e definir as ações a serem desenvolvidas pelos diferentes órgãos no sentido de cumprir os objetivos governamentais.

Neste escopo aplicam-se as duas principais leis que visam a indução do desenvolvimento em São Francisco do Conde, a lei de uso e ocupação do solo, e a lei de zoneamento urbano e ambiental.

## **A APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO E O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE SÃO FRANCISCO DO CONDE – BA, A PARTIR DO ZONEAMENTO MUNICIPAL.**

A Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Entre estas normas existem os instrumentos urbanísticos.

Todo e qualquer instrumento, parâmetro ou índice deve ser necessariamente vinculado a um objetivo e uma estratégia. Desta forma, a disciplina de uso e ocupação do solo deve ser focalizada, e, sobretudo ser de domínio público, e ainda vinculada com a estratégia de intervenção na cidade adotada no momento em que foi elaborada.

Mas a própria engenharia dos instrumentos já prevê que a simples existência de uma legislação de cunho democrático não garante de forma alguma a democratização da cidade. Esta só é conquistada se o conteúdo dos instrumentos for incorporado na vivência cotidiana da cidade. ROLNIK (2000 p.92).

Neste aspecto o Estado tem duas formas de intervir no espaço construído: provendo a infraestrutura e regulando o uso e ocupação do espaço resultante.

O instrumento urbanístico diz respeito ao segundo caso, e é o termo utilizado para referir-se ao conjunto de ações legalmente possibilitadas ao Poder Público para intervir nos processos urbanos e especialmente na produção do espaço, regulamentando, controlando ou direcionando-a.

Qualquer intervenção no espaço que se utilize de ferramentas legais elaboradas com esse intuito vale-se de 'instrumentos urbanísticos'. Mais comumente, o termo refere-se aos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, como as leis de zoneamento, os Planos Diretores, os incentivos fiscais, as normas edilícias e construtivas, etc.

Os instrumentos urbanísticos podem ser considerados mais ou menos “interventores” no sentido que podem corresponder a maior ou menor poder ao Estado para disciplinar os processos de produção e reprodução individuais que se desenvolvem na cidade. Entretanto, o grau com que eles acabam ou não conseguindo esse objetivo, depende de questões mais amplas e complexas do que a simples eficácia técnica do instrumento.

É muito possível que, embora não abale a estrutura do sistema, o uso desses instrumentos, quando aplicados e testados por administrações verdadeiramente comprometidas com os anseios populares, possa consolidar um novo paradigma de gestão do Estado sobre a cidade, que podem ser no âmbito urbano, um começo no longo caminho da transformação da nossa sociedade. Whitaker Ferreira, (2003 p.32).

Em São Francisco do Conde a aplicação da lei de zoneamento tem direcionado às áreas preestabelecidas uma concentração de determinadas atividades, seja por vocação, seja por infraestrutura ofertada. Mas sempre se baseando nos problemas/conflitos diagnosticados em 2008/2009, onde o município balisou suas leis complementares, para mitigar os passivos sociais, habitacionais e econômicos para a população.

Destacam-se as áreas de Habitação de Interesse Social, benefícios estudantis, qualificação profissional, regularização dos assentamentos informais, entre outros mecanismos de desenvolvimento endógeno, inclusive os instrumentos de arrecadação tributária.

Estes instrumentos de planejamento urbano e de arrecadação tributária têm direcionado o município a uma organização espacial voltada a dois aspectos, o primeiro a ocupação controlada de atividades por área especial prevista no zoneamento e em segundo estimulando o empreendedor individual ou empresas de pequeno, médio e grande porte a instalar-se aumentando assim as opções de emprego e renda e arrecadações tributárias que entrarão nos cofres públicos. Possibilitando receita para investimentos nas áreas públicas.

Com a possibilidade de arrecadação e instalação de novos empreendimentos o município experimenta o estímulo ao desenvolvimento tão discutido tanto no âmbito público quanto no âmbito acadêmico, gerando perspectivas que atendam as diretrizes da lei de plano diretor que acena para a necessidade de aplicação orçamentária para as áreas de interesse social.

## **INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO CONDE**

A lei de uso e ocupação do solo de São Francisco do Conde prevê no art.nº.06,

“Compete à Secretaria de Planejamento solicitar, armazenar, tabular com fins específicos, bem como imprimir e divulgar as informações básicas para a elaboração, acompanhamento e avaliação do processo de ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município.”

Assim, obedecendo a este princípio normativo a Secretaria de Planejamento, acompanha as atividades e tabula os dados fornecidos pelas secretarias cujas competências estão estabelecidas pelo dispositivo legal nº.202/2011.

Desde a aprovação do Plano diretor e das leis complementares verificou-se o desenvolvimento em áreas específicas de São Francisco do Conde, tais como, Saúde, educação, emprego e renda, infraestrutura, habitação, desenvolvimento social conforme índices apresentados: diminuição das taxas de mortalidade infantil que apresentava índice percentual de 26,03 e em 2010 apresentou índice de 12,44, fonte do DIS/SESAB/2010, imunização contra meningite C, reabilitação fisioterápica, Instalação do Centro de Referência da Mulher,, e pesquisa em prevenção com apoio da FAPESB , para levantamento de dados acerca das doenças prevalentes no município e a situação da saúde da população, para melhorar e orientar as áreas de investimento em políticas públicas de saúde.

A Educação reflete desenvolvimento quanto a melhoria dos índices do IDEB que saiu de 2,9 pra 3,4 de 2008 para 2010, ainda foram aplicados recursos em área de bolsas educacionais para ensino superior, cerca de 800 alunos estão sendo contemplados com o benefício, ainda está acontecendo a implantação de uma Universidade Federal a UNILAB – Universidade da Integração da Lusofonia Afrobrasileira, com a cooperação técnica da UFBA e UFRB para implantação do projeto pedagógico, construção da grade curricular dos cursos e processo institucional. Entre outros projetos de desenvolvimento para a educação estão o PREVEST - Pré vestibular de São Francisco do Conde, que atende os alunos do terceiro ano do Ensino Médio.

O município de São Francisco recebeu em 2011 o Selo da Educação para Igualdade Racial , pois com base na lei 10.639/2003 que estabelece a obrigatoriedade do ensino de História e cultura afro brasileira e africana, capacitou os professores municipais com cursos África Contemporânea, resultando no livro “Contos e Encantos, Histórias de São Francisco do Conde”, que tem como objetivo, orientar o fazer pedagógico das unidades escolares.

A cidade ainda na aplicação das leis de zoneamento e uso e ocupação do solo experimenta o adensamento populacional e crescimento urbano ordenado através da construção de projetos de infraestrutura urbana e habitacional, como o Minha casa, minha vida, escolas modelo, quadras poliesportivas, praças, requalificação dos acessos

viários, construção de unidades do programa saúde da família, contenções com grampeamento do solo e cortina de calhas, visando segurança para o período de chuvas.

A construção de conjuntos habitacionais já atendeu cerca de 770 novas moradias visando retirar da situação de risco a população que residia em áreas ambientalmente frágeis. Nestas construções foram gerados mais de 500 empregos diretos e indiretos. As associações de pescadores e marisqueiras têm recebido incentivos para implantação de unidade de processamento para geração de renda, bem como o auxílio defeso para manutenção da sobrevivência das famílias em épocas que a pesca esportiva e comercial ficam vetadas. Estes profissionais da pesca e do marisco recebem através do registro de Pesca o RGP, vários benefícios, entre eles a aposentadoria, auxílio doença e serviços de educação.

Na aplicação direta da lei de zoneamento e uso e ocupação do solo, através do NUCSO que desde novembro de 2011 protocolou 43 pedidos de licença de localização e operação, destes 15 obtiveram alvará solicitado, 21, estão em ajustes para atendimento aos pré requisitos das leis , e 7 tiveram seus alvarás negados e arquivados pela não compatibilização com as leis norteadoras, sejam por projetos sem índices urbanísticos compatíveis ou por natureza da atividade – CNAE com a área requisitada.

São Francisco do Conde já dispõe dos instrumentos reguladores do uso e ocupação do solo, e experimenta um novo tipo de desenvolvimento, pois o agrupamento destas informações e dados resultantes das políticas públicas refletem a atração de empreendedores, a regularização do trabalhador informal, o aumento da ocupação dos postos de trabalho e da qualidade socioeconômica do são franciscano.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O conjunto de leis complementares do PDDU de São Francisco do Conde, confirma a pretensão de organização do espaço urbano, como a implementação da lei de uso e ocupação do solo, licenciando empreendimentos dentro das normas estabelecidas em lei buscando dar vocações às áreas do município, sempre respeitando as indicações das legislações vigentes para o meio ambiente em conformidade com o Código de Meio Ambiente Municipal, ou do Estatuto da Cidade.

São Francisco do Conde demonstra a preocupação através da aplicação de instrumentos legais para prestar à sociedade civil do município as estratégias de

mitigação das disparidades seculares que abrangem não apenas o espaço físico territorial, mas, sobretudo a população, pois embora se trate de um município de somas consideráveis de arrecadação de impostos, ainda não conseguiu converter totalmente séculos de injustiça social em equidade e cidadania.

Os índices de desenvolvimento municipal de São Francisco do Conde são crescentes, visíveis em estudos simplificados a partir do sistema municipal de informações que faz levantamento periódico de estatísticas visando criar um banco de dados para facilitar a tomada de decisões, controlar o crescimento urbano e econômico e principalmente, capacitar o gestor público independente de que ideologia política tenha a facilidade em tomar decisões voltadas a sustentabilidade urbana municipal.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. **Estatuto das cidades:** guia para implantação pelos municípios e cidadãos. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de publicações, 2002.

FERREIRA, João Sette Whitaker (2003). **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas.** Texto de apoio às discussões da Mesa 1 - "Plano Diretor e Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento", Vª Conferência das Cidades - Câmara Federal/CDUI e Ministério das Cidades, 02 de dezembro.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: Anotações á lei nº10. 257 de maio de 2001.** São Paulo. Saraiva, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Instrumentos Urbanísticos: Concepção e Gestão.** Belo Horizonte, 2000.

SANTO, José Jorge do Espírito. **São Francisco do Conde – Panorama geográfico e sócio econômico.** Feira de Santana: Granifort, 1985.

SANTOS, Edvaldo Hilário dos. **Desenvolvimentismo, atividade petrolífera e degradação ambiental em áreas pesqueiras em São Francisco do Conde, Bahia.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento sustentável). 207 f. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

SPOSITO, M.E.B. **A gestão e as diferentes escalas de centralidade urbana.** In: **Território.**Rio de Janeiro, v.3, p.27-37, 1998. Disponível em:<<http://www.laget.igeo.ufrj.br/territorio/index.htm> > acesso em 13 de junho de 2011.