



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA - DCET**  
**CURSO DE BACHARELADO EM URBANISMO**

**ADRIANA DE JESUS SANTANA**

**REGULAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO**  
**MAGALHÃES –BA**

Salvador  
2008

**ADRIANA DE JESUS SANTANA**

**REGULAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO  
MAGALHÃES –BA**

Monografia apresentada ao Curso de graduação em Urbanismo, Departamento de Ciências Exatas e da Terra, Universidade do Estado da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Urbanismo.

Orientador: Prof. DSc. Antonio Angelo Martins da Fonseca

Salvador  
2008

# TERMO DE APROVAÇÃO

ADRIANA DE JESUS SANTANA

## REGULAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES –BA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Urbanismo, Universidade do Estado da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Doutor Antônio Angelo Martins da Fonseca

---

Prof<sup>a</sup>. Mestre em Sociologia Cleide Magali dos Santos

---

Prof. Mestre Antonio Muniz dos Santos Filho

Salvador, 21 de Outubro de 2008.

Aos  
meus pais, a minha irmã  
e a todos os meus amigos  
pelo o apoio recebido  
durante essa jornada.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo a análise do processo de regulação territorial no município de Luís Eduardo Magalhães-Bahia, dando ênfase a discussão sobre o perímetro urbano e o zoneamento entendidos aqui como instrumentos normativos de gestão e planejamento do espaço urbano. O município de Luís de Eduardo Magalhães é caracterizado por um grande dinamismo devido às atividades relacionadas ao agronegócio. Por conta disso, o processo de regulação urbana expressa tanto o vetor econômico, quanto o conflito entre os mais variados agentes que atuam no espaço. As regras do perímetro e do zoneamento urbanos elaboradas pelo governo local e analisadas aqui, são importantes referências para a regulação em cidades do agronegócio. Assim, as normas regulatórias de uso do solo se por um lado visam minimizar os danos causados pela ação dos agentes (imobiliário, etc.) de produção do espaço urbano na qualidade de vida da cidade, por outro facilitam a ação desses agentes.

**Palavras-chave:** Regulação. Normas. Espaço Urbano.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Localização do município de Luís Eduardo Magalhães no Estado da Bahia
- Figura 2 Planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1982)
- Figura 3 Planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1983 a 1987)
- Figura 4 Planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1988 a 1992)
- Figura 5 Planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1993 a 1997)
- Figura 6 Planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1998 a 2002)
- Figura 7 Planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (depois de 2003 até os dias atuais)
- Figura 8 Planta da cidade de Luís Eduardo Magalhães
- Figura 9 O perímetro Urbano definido pelo Plano Diretor de LEM
- Figura 10 Planta da cidade de Luís Eduardo Magalhães com delimitação do perímetro urbano e da área de expansão urbana
- Figura 11 Foto aérea de LEM capturada no Google Earth
- Figura 12 Planta de zoneamento da cidade de Luís Eduardo Magalhães

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 Alguns instrumentos de promoção da política urbana segundo o Estatuto da Cidade
- Quadro 2 Instrumentos para o planejamento e gestão do uso do solo
- Quadro 3 Relação dos principais instrumentos de gestão

## SUMÁRIO

|          |                                                                                         |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|          | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                 | <b>8</b>  |
| <b>1</b> | <b>REGULAÇÃO URBANA.....</b>                                                            | <b>10</b> |
| 1.1      | REGULAÇÃO E NORMA.....                                                                  | 10        |
| 1.2      | O GOVERNO LOCAL (ESTADO) COMO AGENTE NORMATIVO DO<br>ESPAÇO URBANO.....                 | 12        |
| <b>2</b> | <b>CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES<br/>(LEM).....</b>             | <b>20</b> |
| 2.1      | EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO<br>MAGALHÃES.....                          | 22        |
| <b>3</b> | <b>NORMAS DE REGULAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO<br/>MAGALHÃES (LEM).....</b> | <b>30</b> |
| 3.1      | PERÍMETRO URBANO.....                                                                   | 32        |
| 3.2      | ZONEAMENTO.....                                                                         | 37        |
|          | <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                   | <b>42</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                 | <b>43</b> |

## INTRODUÇÃO

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de julho de 2001), a política urbana no Brasil assume outro patamar onde os Estados, Municípios e a União são chamados a planejar o espaço como um todo. A União estabelecendo diretrizes gerais enquanto os Municípios assumem os assuntos locais. O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988. Estes artigos compõem o capítulo de política urbana da CF. O artigo 182 define no seu parágrafo primeiro o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Assim, o plano diretor tornou-se um instrumento indispensável ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento do município e a definição das demais .

O objetivo deste trabalho é compreender o processo de regulação urbana a partir da atuação do governo local do município de Luís Eduardo Magalhães na elaboração de instrumentos normativos de gestão e planejamento do espaço urbano, especialmente, na instituição do perímetro urbano e do zoneamento.

Este trabalho se constitui em um estudo de caso sobre a regulação urbana no município de Luís Eduardo Magalhães. Assim, para alcançar os objetivos desta pesquisa foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos: 1. levantamento bibliográfico envolvendo regulação, espaço urbano, o município de Luís Eduardo Magalhães, o perímetro urbano e o zoneamento; 2. visita ao município de Luís Eduardo Magalhães, que ocorreu no período de 09 de março de 2008 a 15 de março de 2008, para a obtenção de mais informações e dados juntos aos órgãos públicos. No caso desta pesquisa foram coletados dados referentes a delimitação do perímetro urbano e ao zoneamento (leis e plantas). Assim, a partir do Plano Diretor do município de Luís Eduardo Magalhães (aprovado pela Lei nº 255/2007) e de uma planta da cidade construiu-se plantas de evolução e perímetro urbanos e do zoneamento no software Arcview para o melhor entendimento da regulação.

Este trabalho foi dividido em 3 capítulos: o primeiro capítulo traz a abordagem teórica da pesquisa; o segundo aborda a caracterização do município, trazendo a localização, o histórico e a evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães, e o terceiro capítulo traz a discussão central desta pesquisa – o

processo de regulação urbana no município de Luís Eduardo Magalhães. No primeiro capítulo foram discutidos os termos regulação, norma e o espaço urbano (e os agentes sociais). Neste capítulo foi discutida a regulação como um processo de ajustamento e manutenção das forças atuantes sobre o espaço urbano e também como um mecanismo de controle político que visa moldar, através do estabelecimento de normas e instituições, as ações dos diversos agentes sobre o espaço.

A discussão estabelecida no terceiro capítulo aborda o processo regulatório do município de Luís Eduardo Magalhães a partir da definição do perímetro urbano e do zoneamento pelo Plano Diretor do município, aprovado pela Lei nº 255 de 2007. Segundo esta Lei, o perímetro urbano do município de Luís Eduardo Magalhães foi dividido em 2 áreas: uma de ocupação prioritária e outra de expansão urbana. A primeira corresponde aos setores da cidade caracterizados por uma ocupação mais ou menos contínua; e a segunda se insere no universo mais geral, envolvendo o espaço urbano e áreas rurais, que expressam os objetivos do governo local, dos incorporadores imobiliários e dos proprietários de terras em inserir mais áreas rurais ao espaço urbano. Isso gera mais arrecadação de IPTU, mais atração de investimentos governamentais em habitação e infra-estrutura, maior valorização do preço da terra e, conseqüentemente, maior especulação imobiliária e construção de habitações com os preços mais elevados. Identificou-se ainda que a cidade está dividida em 4 alas (norte, sul, leste e oeste) e 7 zonas de uso, entre as quais, 6 foram definidas como de usos predominantes (onde comércio e serviços são integrados ao uso residencial) e uma de uso preferencial para os serviços rodoviários de carga pesada e atividades agroindustriais de grande porte (situada na Ala Oeste). A partir da análise da evolução urbana de Luís Eduardo Magalhães, percebeu-se o importante papel desempenhado pelos setores imobiliário e industrial na definição dos vetores de crescimento da mancha urbana.

## 1. REGULAÇÃO URBANA

### 1.1. REGULAÇÃO E NORMA

Regulação é um termo possuidor de diversos significados, polissêmico, e que de uma forma geral tem sua definição relacionada à idéia de regras e normatizações. O termo regulação, oriundo do latim *regulare* (regular ou submeter a uma regra), pode ser entendido como um “processo pelo qual o comportamento de um sistema percebido como complexo é mantido ou ajustado em conformidade com algumas regras ou normas” (DICIONÁRIO ENCICLOPÉDICO DE TEORIA E SOCIOLOGIA DO DIREITO, 1999, p. 682). Segundo o *Dicionário da Enciclopédia Britânica* (1981, p. 1484), a regulação além de ser definida como o ato ou efeito de regular, assume ainda a definição de norma, preceito ou regulamento por onde se deve reger uma corporação, um indivíduo e até mesmo uma sociedade.

De acordo com *Dicionário Enciclopédico de Teoria e Sociologia do Direito* (1999, p.682), a palavra *regulador* surgiu no século XVIII no âmbito da engenharia para denominar o mecanismo que permitiu a eliminação dos riscos de explosão na máquina a vapor; enquanto regulação apareceu timidamente no século XIX no universo da fisiologia, relacionada ao termo “homeostasia”, ou seja, a idéia de equilíbrio, de estabilidade interna de um organismo.

No século XX, o conceito de regulação difundiu-se pelos demais campos do conhecimento e por volta de 1970, o conceito de equilibração (introduzido por J. Piaget) foi substituído pelo de regulação com o objetivo de expressar, segundo Ganguilhem (apud DICIONÁRIO ENCICLOPÉDICO DE TEORIA E SOCIOLOGIA DO DIREITO, 1999, p. 682) “o antigo isomorfismo entre as idéias de equilíbrio no organismo, de moderação na conduta, de equidade na sociedade e de harmonia no cosmos”. O termo regulação, apesar de ter sua definição inicialmente relacionada ao campo do conhecimento biológico (onde o termo aparece relacionado ao conceito de homeostase), atualmente aparece associado também aos setores econômico, político e social.

Segundo Fadul (2007, p.18), regulação envolve a noção de equilíbrio e de estabilidade além da noção de controle e de dominação, sugerindo assim que o ato

de regular implica na “sujeição de todos os elementos de um sistema, através de mecanismos de ajustamentos – regras e normas – e na subordinação de um elemento a outro”. Logo, regulação implica também na existência de tensões, conflitos, de um desajuste de comportamento entre os diversos elementos que compõe um determinado sistema, e na busca pela harmonia entre as partes envolvidas no processo. Aqui, o que se denominou de elementos de um sistema pode ser entendido como sendo os agentes (promotores de transformações no espaço buscando atender seus interesses) e as instituições, cujo papel principal é intermediar as relações entre esses agentes com objetivo de estabilizar as relações entre os mesmos.

Os termos norma, regra e instituição além de serem entendidos como os mecanismos promotores de ação regulatória (FADUL, 2007) podem ser ainda empregados como sinônimos de regulação (FONSECA; VIEIRA, 2008).

A norma ou regra pode ser entendida como um mecanismo capaz de “moldar”, de estabelecer modelos para as ações dos diversos elementos formadores de um sistema. As normas podem ser de 2 tipos: formal e informal. As normas formais são aquelas sob domínio do Estado, como por exemplo, a constituição de um país e as leis de uso do solo. Neste conjunto são incluídos ainda as normas políticas, judiciais, as regras econômicas e os contratos. Enquanto as informais correspondem as normas de comportamento, as regras de conduta baseadas nos costumes de um sociedade (FONSECA, 2005). Nesta pesquisa, demos ênfase as normas formais, relacionadas ao ordenamento do espaço urbano (especialmente perímetro e zoneamentos urbanos).

Segundo Fonseca (2005), instituição pode ser definida como as regras de um “jogo”, e neste caso, trata-se de uma competição dentro de uma sociedade. Nessa relação, as instituições correspondem às regras orientadoras da partida que se realizará e as organizações representam os diversos agentes (jogadores) transformadores do espaço. Aqueles que estão dispostos a vencer a partida utilizarão as mais variadas estratégias e coordenações para atingir este objetivo, mas além disso precisarão se ajustar às regras estabelecidas para participarem da competição. Assim, os diversos agentes, através e por seus interesses divergentes, visam criar as condições para que suas ações possam ser realizadas da forma mais adequada possível concretizando assim a produção/reprodução de suas intenções no espaço urbano (VICENTE, 2005).

Aqui regulação é entendida como um mecanismo de controle político objetivando moldar as ações de uso do espaço pelos agentes sociais e também como um processo de ajustamento e manutenção das diversas forças atuantes no espaço urbano em um determinado intervalo de tempo. Tal processo visa minimizar os efeitos das tensões e conflitos existentes entre os diversos agentes sociais, políticos e econômicos através do estabelecimento de normas e instituições que traduzem instruções que, muitas vezes, limitam a ação dos diversos agentes sobre o espaço. E é esta tarefa que cabe ao Estado: controlar, ajustar a atuação dos demais agentes sobre o espaço, inclusive urbano (MANN, 1992 apud FONSECA, 2005).

## 1.2. O GOVERNO LOCAL (ESTADO) COMO AGENTE NORMATIVO DO ESPAÇO URBANO

Segundo Corrêa (1995), o espaço urbano pode tanto ser apreendido como um espaço fragmentado e articulado como também um reflexo e condicionador da sociedade. A abordagem do espaço como sendo fragmentado parte da concepção dele como um “conjunto de usos diversos da terra justapostos entre si” (p. 7). Ainda com base em Corrêa, estes usos definem áreas como o centro da cidade, as áreas industriais, áreas reservadas para a expansão. O espaço urbano é também articulado porque cada uma de suas partes mantém entre si relações espaciais de intensidade variável que se refletem no fluxo de pessoas e mercadorias, na circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas envolvendo ainda a prática do poder e da ideologia.

Como um reflexo da sociedade, o espaço urbano expressa os processos sociais que se desenham em seu seio. A existência de áreas residenciais segregadas, por exemplo, é um reflexo de uma complexa estrutura social. Vale ressaltar ainda que o espaço urbano é tanto um reflexo de ações que se realizaram no passado (e impressas nas formas sociais do presente) como de ações que se realizam no presente (CORRÊA, 1995).

O espaço urbano pode ser entendido com um condicionador da sociedade. Esse condicionamento ocorre através do “papel que as obras fixadas pelo homem,

as formas espaciais, desempenham na reprodução das condições de produção e das relações de produção” (CORRÊA, 1995, p. 8-9). Tal concepção é reforçada por Santos (2004, p. 230) que atribui ao conteúdo técnico e informacional de cada área um papel fundamental no comportamento dos agentes, isto é, a técnica e as informações inseridas no espaço urbano criam normas que orientam e limitam as ações dos agentes sobre o mesmo.

Santos (2004) aborda o espaço sobre dois aspectos: espaço normado e o espaço como norma<sup>1</sup>. O primeiro aspecto corresponde ao espaço moldado (normatizado) a partir das ações de diversos agentes enquanto o espaço como norma está relacionada à concepção da configuração territorial como produtora de normas que condicionam atuação dos agentes sobre o espaço. Dessa forma o espaço pode condicionar os “usos das técnicas e de seus principais produtos e também as relações sociais”. Assim, a forma como o espaço está estruturado determina sua normatização e sua densidade normativa resulta da soma das demandas por normas de uso e das demandas sociais por regulação (ANTAS Jr, 2005; SANTOS, 2004).

Segundo Corrêa (1995, p.11), o espaço urbano pode ser entendido como um “produto social resultante de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço”. Estas ações a que se refere o autor tanto derivam da dinâmica de acumulação de capital como também das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem. A atuação dos agentes pode levar a um processo de reorganização do espaço que ocorre das seguintes formas: 1. através da incorporação de novas áreas ao espaço urbano; 2. da densificação do uso do solo, 3. da deterioração de algumas áreas (exemplo, os antigos centros urbanos); 4. da renovação urbana; 5. da relocação diferenciada da infra-estrutura e 6. da mudança forçada ou não do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. Os dois primeiros processos de reorganização podem ser percebidos, claramente, no município de Luís Eduardo Magalhães, que enfatizarei mais adiante.

Então, quem são estes agentes que promovem transformações procurando criar normas e as condições necessárias para realização dos seus interesses sob a

---

<sup>1</sup> SANTOS (2004) trabalha originalmente com o termo território, assim os aspectos levantados por ele na abordagem sobre território são assim nomeados: território normado e território como norma. Tal abordagem também é adotada por ANTAS Jr (2005). As considerações atribuídas ao território por SANTOS, são nesta pesquisa transferidas ao espaço urbano.

configuração espacial urbana? Segundo Corrêa (1995), estes agentes são: 1. os proprietários fundiários; 2. os proprietários dos meios de produção; 3. os promotores imobiliários e 4. o Estado. Daniel (1988) ao abordar a temática destes agentes, fez um recorte para a esfera municipal que ele denominou de local. Dentro desta esfera, o autor dividiu os agentes nas seguintes categorias: 1. poder político; 2. poder econômico e 3. poder social.

Os proprietários fundiários, com base em Corrêa (1995), podem ser caracterizados como aqueles que atuam buscando obter a maior renda fundiária de suas propriedades, ou seja, estão interessados no uso mais remunerado possível das mesmas, por exemplo, o residencial para as classes mais abastadas. Estes agentes têm grande interesse na expansão urbana devido ao fato da terra urbana ser mais valorizada que a rural. Podem exercer ainda junto ao Estado (principalmente na esfera municipal) pressão com o objetivo de interferir na lei de uso do solo e do zoneamento urbano. Os proprietários de terras podem pressionar o Estado visando a valorização de suas propriedades via a implantação de infraestrutura, principalmente a viária.

Entre os proprietários dos meios de produção podem ser destacados os grandes industriais e os grandes empresários comerciais. A depender da caracterização das atividades por eles desenvolvidas, tais grupos necessitam de terrenos amplos e baratos que atendam aos requisitos locacionais básicos como, por exemplo, a proximidade ao sistema viário permitindo o escoamento da produção. Em lugares onde atividade industrial é bastante expressiva destina-se uma área para a realização das mesmas. Tais áreas têm como uma das suas principais características a distância dos bairros residenciais nobres e a proximidade com áreas onde reside a massa operária. Este acontecimento interfere muito na localização dos demais usos da terra no espaço urbano além de reforçar o papel dos proprietários dos meios de produção como modeladores do espaço (CORRÊA, 1995).

Os promotores imobiliários podem ser entendidos como um conjunto de agentes que realizam, parcialmente ou totalmente, operações como: a incorporação; a abertura de loteamentos; o financiamento; estudo técnico; a construção (produção física do imóvel) e a comercialização (CORRÊA, 1995). Ou seja, estes agentes podem ser responsáveis pela execução de todas as atividades citadas anteriormente ou apenas por uma delas. Assim é possível encontrar um proprietário de terra que é

responsável total ou parcialmente pela construção do empreendimento ou ainda é possível encontrar aqueles que respondem apenas pela corretagem do empreendimento. Entre os agentes que podem assumir o exercício de promotor imobiliário estão os grandes bancos e o Estado. Os promotores imobiliários, geralmente estão envolvidos em empreendimentos cujo público-alvo é constituído pela camada social de maior renda. Dentro da abordagem de Daniel (1988), os proprietários fundiários; os proprietários dos meios de produção e os promotores imobiliários, representam o poder econômico, que inclusive exerce uma importância fundamental nas ações de uso do espaço urbano em Luís Eduardo Magalhães.

Daniel (1988) ressalta que o exercício do poder se encontra disseminado nas múltiplas instituições sociais não se resumindo apenas ao Estado. Tais instituições são responsáveis pela legitimação do poder político na esfera local e entre elas pode se destacar a elite e alguns segmentos dos movimentos sociais. A elite junto com os movimentos sociais corresponde ao que Daniel denominou de poder social. O poder social é discutido por Corrêa (1995) na sua abordagem sobre os grupos sociais excluídos. Aqui o autor discute alguns sintomas da exclusão, principalmente, aqueles relacionados ao acesso de bens e serviços no espaço urbano o qual é influenciado pelo nível de renda dos agentes.

As elites locais são compostas por agentes sociais de origens diversas, como por exemplo, profissionais liberais e membros do empresariado local. Alguns integrantes do poder econômico compõem também as elites locais o que freqüentemente tem permitido a incorporação dos interesses do setor econômico aos valores veiculados pelas elites. Ainda segundo Daniel, as elites locais se apresentam como agrupamentos sociais portadores da tradição local que se consideram responsáveis pela condução do município e seu futuro, pois o povo (denominação atribuída a maioria da população), na concepção das elites, corresponde a uma massa social não esclarecida e integrante passiva da comunidade municipal.

As elites, através do seu conjunto de instituições (associações empresariais, de profissionais liberais, meios de comunicação de massa locais), são capazes de influenciar as decisões municipais e assim produzir e transmitir uma cultura política própria com o objetivo de fortalecer seu papel como referência na legitimação do poder político local. A outra categoria de poder social definida por Daniel (1988) consiste nos movimentos sociais os quais tem como principal condição de

existência a percepção de uma necessidade comum aos seus membros seja na empresa, seja no bairro.

Os movimentos sociais, com base em Daniel (1988) podem ser classificados em: movimentos sindicais e movimentos populares (de bairro). O primeiro caracterizado por uma composição social homogênea, pois seus membros são ligados a classe trabalhadora. O segundo grupo não apresenta uma composição homogênea como o primeiro, pois a lógica que orienta a produção e apropriação do espaço urbano tende a promover uma segregação espacial dos segmentos sociais, segundo o nível de renda familiar de cada um deles. Assim, aqueles que possuem um padrão de renda variando do médio para alto tendem a morar nas áreas mais valorizadas da cidade e com uma boa infra-estrutura de serviços. Enquanto os setores mais populares (trabalhadores informais etc.) tem acesso às áreas menos valorizadas e equipadas da mancha urbana (CORRÊA, 1995; DANIEL, 1988).

Ao longo dos anos, as relações entre os movimentos sociais e o Estado assumiram várias formas: populistas, clientelistas, reivindicatórias. Nas relações populistas, o Estado aparece como um doador de um serviço ou uma obra para o povo, ou seja, aqui a “instituição de um direito não é percebida como uma conquista do povo junto ao governo, mas sim como uma doação do Estado” (DANIEL, 1988, p. 31). No clientelismo, há uma relação de troca entre membros do povo e o agente político, ou seja, o eleitor troca seu voto por um emprego ou materiais para construção. Aqui há uma troca de favores de caráter de individual, pois o resultado dessa relação não se revela para o coletivo. Nas relações reivindicatórias, o povo percebe que tem direitos e luta para ter acesso a eles ao contrário do que ocorre nas relações populistas, as quais são marcadas pela subordinação do povo ao Estado.

Com base em Corrêa (1995, p. 24) o Estado é definido como um agente multifacetado, pois pode atuar como um “grande industrial, consumidor de espaços e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário” também como agente regulador, principalmente do uso do espaço. Entre as atividades atribuídas ao Estado, relacionadas ao espaço urbano, estão a elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, zoneamento e código de obras. A ação do Estado sobre o espaço e a atuação dos demais agentes não ocorre de forma isolada, ou seja, fundamentada na idéia de equilíbrio social, espacial e econômico. Na realidade, a atuação do Estado tende a privilegiar os interesses de um ou mais grupos dominantes. Sua atuação é marcada tanto pelo conflito de interesses dos

diversos agentes sociais como pela aliança existente entre alguns destes agentes (CORRÊA, 1995; DANIEL, 1988).

A ação do Estado ocorre em três níveis (esferas) político-administrativos e espaciais, segundo Corrêa (1995): federal, estadual e municipal. Há uma divisão de tarefas entre estas esferas que delimita o papel de cada uma delas em relação a acumulação e dominação. Assim, a atuação municipal não está só voltada para as condições de reprodução da força de trabalho, mas também para as tarefas relacionadas a reprodução do capital, em menor escala em relação ao poder central (DANIEL, 1988). Fonseca (2005, p. 128) ressalta que após o processo de descentralização a esfera municipal assumiu uma posição de instituição tanto de tomada de decisões como de ações, ou seja, o governo local agora responde pela elaboração de estratégias para a captação de recursos para o desenvolvimento do município. Nesta pesquisa pretende-se analisar atuação do Estado, a nível local, na criação de normas (regras) referentes ao ordenamento territorial do município.

O processo de evolução institucional do município brasileiro foi marcado por reivindicações de uma maior autonomia para esfera municipal. Essa autonomia consistiria no reconhecimento, por exemplo, da capacidade do município de elaborar e estabelecer regras de ordenamento do seu território e de organizar sua estrutura administrativa. Desde os anos de 1970, segundo Fonseca (2005), o debate sobre a “descentralização do Estado e do fortalecimento dos municípios enquanto gestores do processo econômico, social, político e administrativo” (p. 103), tem ocupado um papel de destaque em muitos países europeus. Já no Brasil, esse debate ganhou força no contexto da redemocratização e da necessidade de reforma do Estado a partir da década de 1980 e culminou na promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988.

Com a Constituição de 1988, o município figura como ente federado ao lado da União e dos Estados (CF, artigo 1º) e tem sua autonomia expressa no artigo 18 desta lei. Ou seja, o município possui competência para se organizar politicamente (eleger prefeito, vice-prefeito e vereadores por voto direto etc), pode instituir e arrecadar os tributos de sua competência. No aspecto administrativo, cabe ao município, entre outras ações: a organização dos serviços públicos locais e a ordenação do território (FONSECA, 2005). O artigo 30 da CF de 1988 atribui ao município competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, e de promover, no que

couber, adequado ordenamento do territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, da ocupação e parcelamento do solo urbano e elaboração de políticas de desenvolvimento urbano (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988; FONSECA, 2005).

A política urbana é abordada pela Constituição Federal (1988) nos artigos 182 e 183 que foram regulamentados pela aprovação da Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001, conhecida também como Estatuto da Cidade. O artigo 182 da CF define o município como o principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana visando o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (ROLNIK, 2005). O artigo 4º do Estatuto da Cidade traz uma listagem 32 instrumentos voltados para promoção da política urbana e entre os quais foram destacados os instrumentos do quadro abaixo.

**Quadro 1. Alguns instrumentos de promoção da política urbana segundo o Estatuto da Cidade**

| INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL                  | INSTITUTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS                     | INSTITUTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS                    |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Plano Diretor                                           | Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana | Desapropriação                                      |
| Disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo | Contribuição de melhoria                                 | Limitações administrativas                          |
| Zoneamento ambiental                                    | Incentivos e benefícios fiscais e financeiros            | Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios |
| Plano plurianual                                        |                                                          | Usucapião especial de imóvel urbano                 |
| Diretrizes orçamentárias e orçamento anual              |                                                          | Regularização fundiária                             |
| Gestão orçamentária participativa                       |                                                          | Referendo popular e plebiscito                      |
| Planos, programas e projetos setoriais                  |                                                          | Instituição de unidades de conservação              |
| Planos de desenvolvimento econômico e social            |                                                          | Instituição de zonas especiais de interesse social  |

Fonte: Estatuto da Cidade, Lei nº10.257 de 10 de julho de 2001

Entre os instrumentos apresentados no quadro 1 merece destaque o plano diretor que é definido pelo artigo 182 da Constituição Federal como instrumento básico da política urbana e como obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes (ROLNIK, 2005). Até a década de 1980, a elaboração dos planos de desenvolvimento e das leis de zoneamento era marcada por uma visão

excessivamente idealizada e tecnocrática do que deveria ser o espaço urbano. Os conflitos sociais e tantos outros acontecimentos que marcavam (e que continuam marcando) a realidade urbana no Brasil foram negligenciados na elaboração dessas regras de normatização do espaço. Essa concepção gerou planos de aplicação ineficaz, pois eles não correspondiam à realidade das cidades brasileiras marcadas por ocupações irregulares, distribuição desigual dos serviços de infra-estrutura, segregação residencial etc.

Entre os vários mecanismos de regulação municipal, esta pesquisa vai enfatizar a instituição do perímetro urbano e do zoneamento dentro do contexto do Plano Diretor do município de Luís Eduardo Magalhães (Lei nº 255 de 2007).

## **2. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES (LEM)**

O município de Luís Eduardo Magalhães, situado no Extremo Oeste Baiano, e com uma área de 4.014 Km<sup>2</sup>, está localizado a 947 km de Salvador e a 570 km de Brasília, limitando-se ao norte e a leste com o município de Barreiras, ao sul com São Desidério e ao oeste com o Estado do Tocantins (figura 1).

O município está inserido no Contexto do Bioma Cerrado, o qual é caracterizado pela existência de vantagens que contribuíram para a expansão da agricultura moderna na região, entre as quais pode se destacar a topografia plana que permite total mecanização do solo e uso de colheitadeiras de maior porte, fundamental para a produção em grande escala. (SANTOS FILHO, 1989 apud FONSECA; VIEIRA, 2008).

Segundo Fonseca e Vieira (2008), a integração de Luís Eduardo Magalhães com os demais centros regionais e nacionais ocorre principalmente através da BR 020, BR 135, BR 242 em virtude da pouca disponibilidade de aeroportos e a inexistência de redes técnicas. O município é caracterizado pela crescente produção de grãos, sobretudo de soja, introduzida na região na década de 1970 através de uma leva de imigrantes sulistas, principalmente, gaúchos e paranaenses que se deslocaram para o povoado de Mimoso do Oeste, atual Município de Luís Eduardo Magalhães.

O município de Luís Eduardo Magalhães surgiu em torno de um posto de gasolina (que tinha como nome Mimoso), localizado nas proximidades do entroncamento da BR-242 com BR-020 a 90 km de Barreiras, o qual foi instalado no início da década de 1980 na região. Nesse período deu-se início a construção das primeiras casas na localidade. Em 1984, o prefeito de Barreiras aprovou a criação do Loteamento Mimoso (denominado originalmente de Rancho Grande, só em 1986 o loteamento recebeu o nome de Mimoso do Oeste) numa área de 5.450.00 m<sup>2</sup>. O ritmo acelerado do crescimento do povoado despertou o interesse de pessoas de vários cantos do país, atraídas para trabalhar na agricultura ou então no comércio (principalmente o ligado ao ramo de máquinas e implementos agrícolas).



Fonte: Adaptado do Atlas Escolar Bahia: Espaço Geo-histórico, 2004.

**Figura 1. Localização do município de Luís Eduardo Magalhães no Estado da Bahia.**

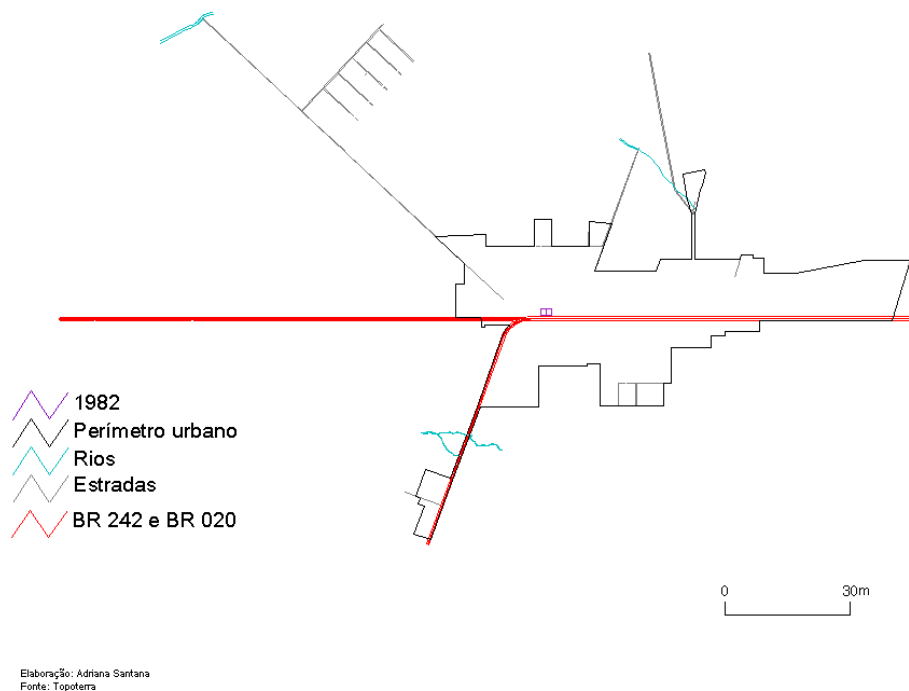
A reivindicação dos habitantes do então povoado a elevação do mesmo a categoria de distrito de Barreiras, foi atendida em 1997 após aprovação do Projeto de Lei nº 034 de 8 de outubro na Câmara Municipal e pelo prefeito de Barreiras. Em 1998, o distrito tem o seu nome alterado de Mimoso do Oeste para Luís Eduardo Magalhães e em março de 2000, passou a município de Luís Eduardo Magalhães após aprovação do Projeto de Lei nº 11996/2000 pela Comissão de Divisão Territorial da Assembléia Legislativa. Segundo o Censo Demográfico do IBGE (2000), a população do município de Luís Eduardo Magalhães era de 18.757 habitantes e desses 15.699 residiam na área urbana, onde realmente ocorre o maior crescimento populacional (FONSECA; VIEIRA, 2008). Atualmente, com base no

IBGE (2007), o município de Luís Eduardo Magalhães possui uma população de aproximadamente 44.310 habitantes (IBGE, 2007); sendo que 3.763 habitantes residem na área rural enquanto 40.502 habitantes residem na área urbana. Este forte crescimento justifica o dinamismo urbano de LEM, que vem se expandindo consideravelmente em apenas 7 anos.

## 2.1. EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES

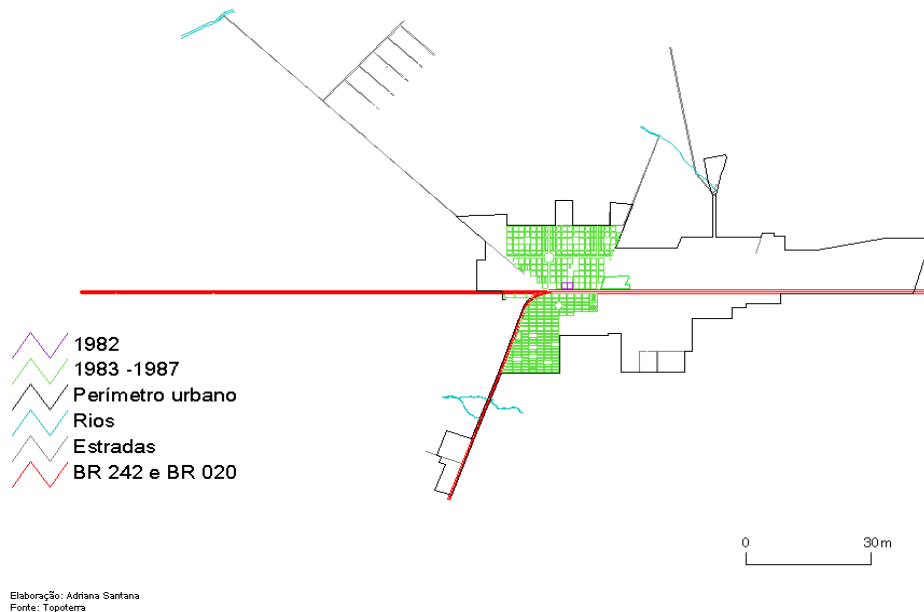
A expansão urbana de Luís Eduardo Magalhães foi trabalhada nesta pesquisa com base nas informações dos relatórios técnicos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU (2003) tendo como referência os marcos espaciais considerados mais relevantes durante o levantamento de dados com objetivo de entender melhor a expansão do espaço urbano de LEM. Assim para periodização da evolução urbana foram adotadas 6 fases a saber:

- 1) O primeiro corresponde à instalação do Posto de Combustível Mimoso em 1982, que também era conhecido como Posto do Km 90 (hoje conhecido como Porto Brasil), no entroncamento da BR 242 com BR 020. No entorno surgiu o loteamento que deu origem ao povoado que mais tarde viria se tornar o município de Luís Eduardo Magalhães. O posto localiza-se em um ponto estratégico da região, devido a agricultura de grãos. O local acabou atraindo pessoas de diversas regiões do país e despertando assim o interesse por parte do setor imobiliário. Assim a criação deste posto possibilitou a implantação de diversos loteamentos urbanos, tendo como referências espaciais os eixos rodoviários e os limites das fazendas existentes, que se refletem naturalmente no desenho do tecido urbano (figura 2);



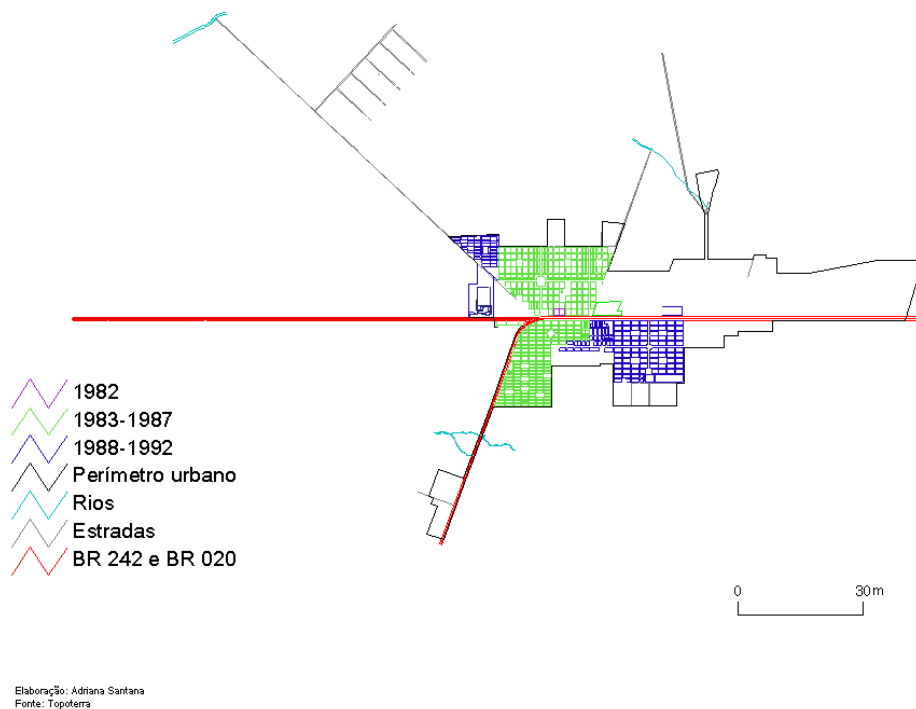
**Figura 2. Planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1982)**

2) Início da expansão do espaço urbano que vai de 1983 a 1987. Foi neste período que teve início a expansão do espaço urbano e também se iniciou a instalação de indústrias e como nessa época a região ainda não havia sido emancipada e pertencia ao Município de Barreiras, as regras de uso do espaço eram definidas pelo governo local de Barreiras. Assim foram implantados os seguintes empreendimentos: o loteamento Rancho Grande em 1984 (que em 1986 passou a se chamar Mimoso do Oeste) em uma área de cerca de 380 ha; a Cooperativa Agrícola Cotia, armazéns de estocagem de grãos e sementes, numa área de cerca de 20000m<sup>2</sup>, junto a Rodovia BR-242; o Loteamento Santa Cruz I, numa área de cerca de 86 ha da Fazenda Santa Cruz; a Cargil Agrícola – armazenamento de grãos, numa área de cerca de 10 ha junto ao entroncamento rodoviário das BRs 242 e 020; e a ampliação do Loteamento Santa Cruz II numa área de cerca de 164 ha (figura 3). Segundo informações locais, muitas indústrias se instalaram as margens da BR 242 devido a falta de regras para a localização das indústrias, dos serviços e das residências no espaço do lugarejo.



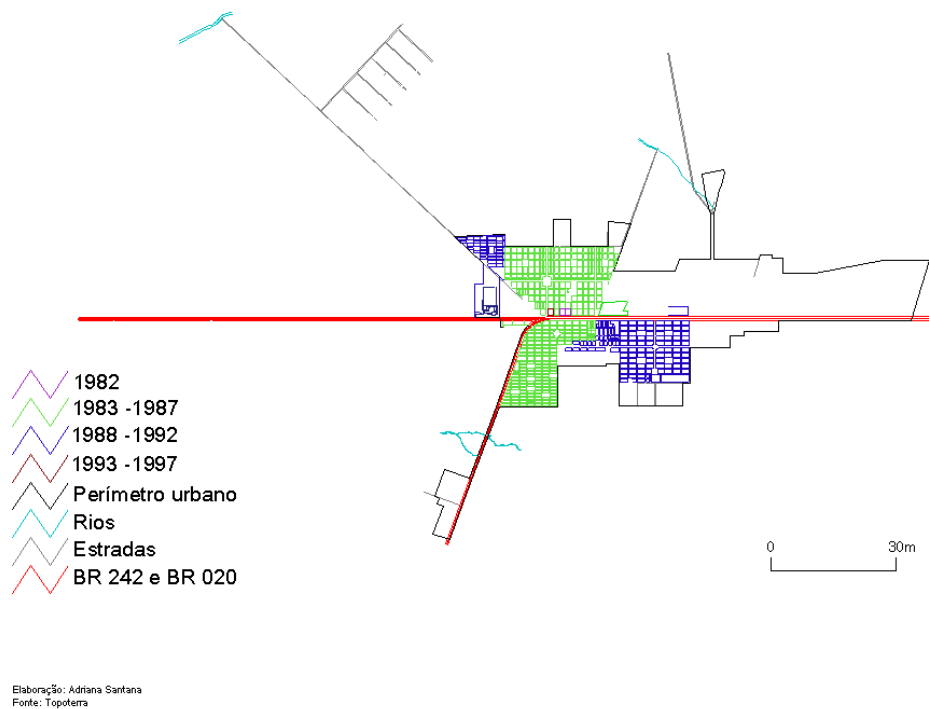
**Figura 3. planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1983 a 1987)**

3) Entre 1988 e 1992 ocorreu a intensificação da expansão urbana através da implantação de loteamentos e de indústrias. Aqui se destacam as implantações do Loteamento Jardim Paraíso (que foi desmembrado da Fazenda Paraíso); da Ceval Agrícola (produção de óleo de soja, atualmente Bünge Alimentos) – numa área total de cerca de 55 ha nas imediações do entroncamento rodoviário da BR 242 com a BR 020; do Loteamento Santa Cruz III – numa área total de cerca de 47 ha ao sul da BR-242, entre os bairros de Santa Cruz e Jardim Paraíso; ampliação do Loteamento Mimoso do Oeste – Mimoso do Oeste II – na sua extremidade oeste, com uma área de 63 ha; e a implantação da Galvani Fertilizantes (produção de fertilizantes) numa área de cerca de 8 ha junto a BR 242 (Ala Norte), a 3000 metros do entroncamento rodoviário (figura 4);



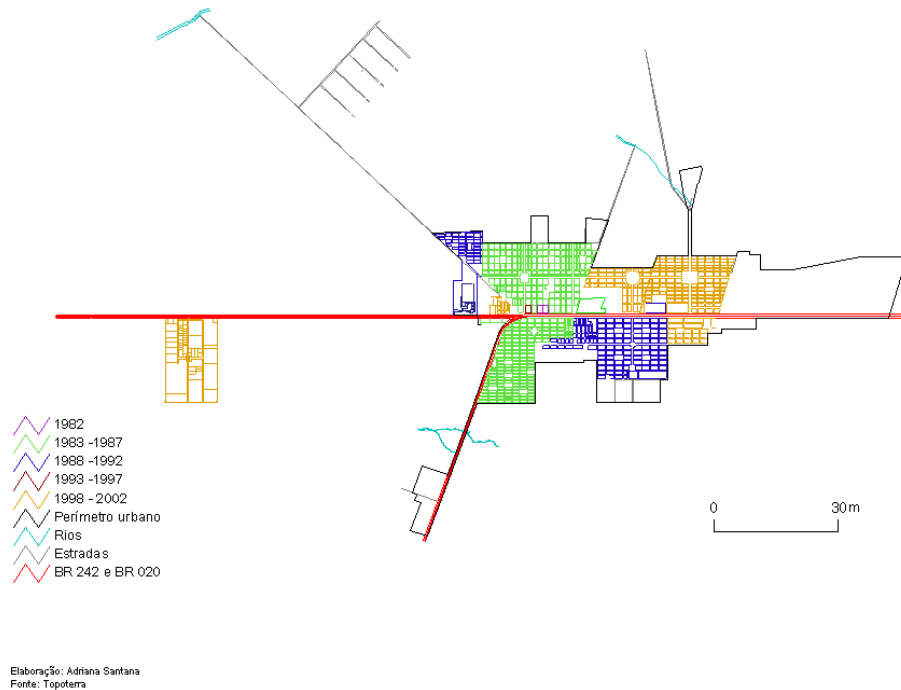
**Figura 4. planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1988 a 1992)**

4) Entre 1993 e 1997 houve perda de dinamismo da expansão do espaço urbano. Nesta fase o processo perdeu o dinamismo e se estabilizou, destacando-se apenas a implantação da Serrana Fertilizantes (manejo e ensacamento), atualmente Bünge Fertilizantes, junto a BR 242 numa área de cerca de 1,7 ha do loteamento Mimoso do Oeste I (figura 5).



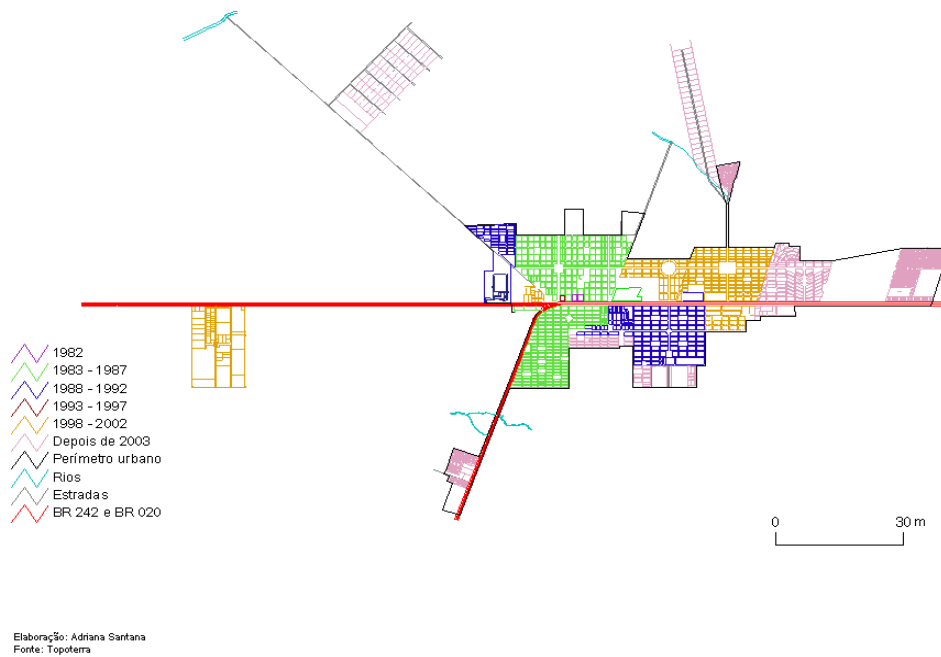
**Figura 5. planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1993 a 1997)**

5) A fase entre 1998 e 2002 coincide com período de luta pela emancipação e com o início da regulação do espaço urbano pelo governo local de LEM. Durante esse, a perda de dinamismo continuou em relação à expansão urbana e a instalação de indústrias. Aqui ocorreram as implantações do Loteamento Jardim Imperial, em uma área de 104 ha, do Jardim das Acácias, do Centro Industrial do Cerrado, a segunda etapa do Jardim Paraíso – Jardim Paraíso II, com área de 92 ha; e o Jardim Primavera, entre o entroncamento das rodovias BRs 242 e 020 e a Bunge Alimentos, com área de 17 ha, aproximadamente (figura 6);



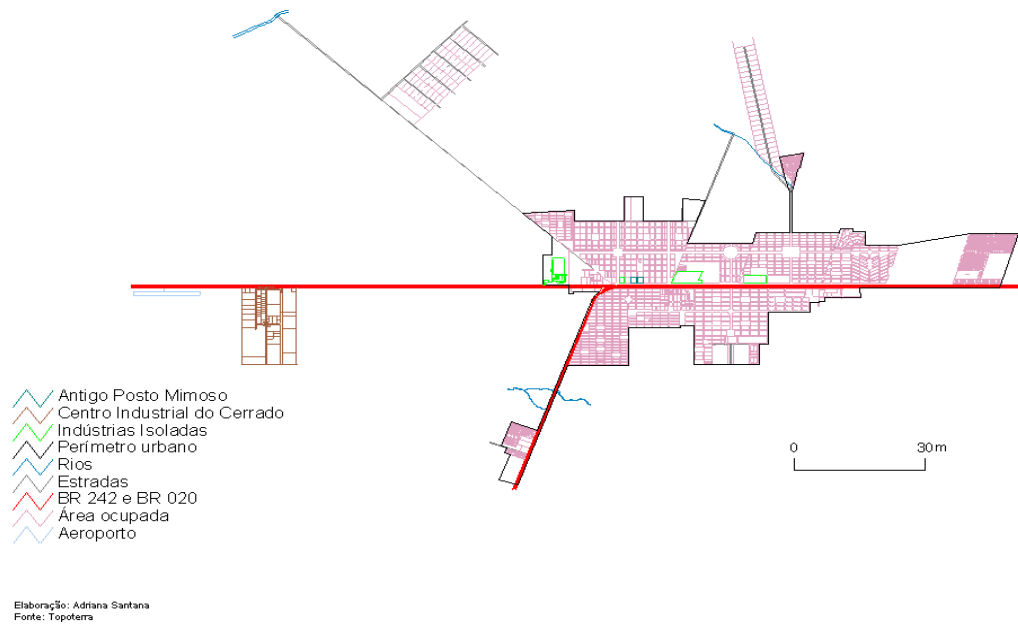
**Figura 6. planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (1998 a 2002)**

6) Por fim a última fase que se estende de 2003 até os dias atuais, caracteriza-se pela continuação da expansão urbana, inclusive com a verticalização. A expansão urbana retoma o ritmo acelerado inclusive em todas as direções. Neste período outros loteamentos encontravam-se em processo de instalação, como por exemplo, o Jardim das Oliveiras e Vereda Tropical (figura 7). Entretanto não obtivemos informações oficiais sobre período exato das suas implantações, número de lotes e a área que vão ocupar. O processo evolutivo de LEM, como se percebeu, ocorreu mesmo antes da emancipação, inclusive com forte dinamismo urbano decorrente implantação dos loteamentos e da instalação de empresas. Percebe-se também que desde o início o espaço urbano de LEM foi planejado, produzido e organizado em loteamentos bem delimitados e com largas e longas avenidas, a partir de ações de agentes imobiliários, alguns deles oriundos da cidade de Cascavel, no Estado do Paraná (FONSECA; VIEIRA, 2008).



**Figura 7. planta de evolução urbana do município de Luís Eduardo Magalhães – Bahia – Brasil (depois de 2003 até os dias atuais)**

Após a emancipação, LEM pôde então assumir a competência de criação das regras que orientariam a partir daquele momento o ordenamento do seu território. No período que antecedeu a emancipação, o governo local de Barreiras era quem respondia pelas normas que orientavam a instalação de loteamentos e indústrias, permitindo que as primeiras indústrias se localizassem dentro área que hoje corresponde ao perímetro urbano de LEM. Nesse período o território que atualmente corresponde ao município de Luís Eduardo Magalhães se constituía em um “povoado rural” do município de Barreiras e logo qualquer área dentro desse povoado era propícia a instalação de indústrias.



**Figura 8. Planta da cidade de Luís Eduardo Magalhães**

Com a emancipação que ocorreu em março de 2000 e com a instituição da área urbana, as indústrias não poderiam ser mais instaladas em qualquer parte porque poderiam causar danos a saúde das pessoas que ali morassem. Assim foi preciso criar um espaço no município que pudesse receber o setor industrial, no caso Centro Industrial do Cerrado – CIC (implantado em 2001, ver figura 8) que está localizado a 5 km da sede do município. Isso foi possível com a emancipação municipal e com a elaboração de normas regulatórias para espaço urbano, a partir do governo local juntamente com os outros agentes locais de produção do espaço urbano.

### 3. NORMAS DE REGULAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES (LEM)

Existe uma grande quantidade de instrumentos normativos relacionados ao planejamento e a gestão do uso do solo que podem ser aplicados as cidades. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2001), os institutos jurídicos tradicionais (como a desapropriação) e os indicadores do uso do solo (como por exemplo, o coeficiente de aproveitamento) podem ser considerados como instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo. Com base no levantamento realizado pelo Ipea (2001, p. 46) existem pelo menos mais de 50 desses instrumentos dos quais 25 foram relacionados no quadro 2 e reunidos em 3 grupos, a saber: 1. planejamento urbano, 2. instrumentos tributários e financeiros e 3. instrumentos jurídicos.

**Quadro 2. Instrumentos para o planejamento e gestão do uso do solo**

| PLANEJAMENTO URBANO                  | INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS                                  | INSTRUMENTOS JURÍDICOS                              |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Plano Diretor                        | Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo                          | Desapropriação                                      |
| Parcelamento do solo                 | Imposto de Renda sobre lucro imobiliário                                | Servidão administrativa                             |
| Zoneamento                           | Taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social | Tombamento de bens                                  |
| Código de Obras                      | Contribuição de melhoria decorrente de obras públicas                   | Direito real de concessão de uso                    |
| Posturas urbanísticas complementares | Incentivos e benefícios fiscais e financeiros                           | Transferência do direito de construir               |
|                                      | Fundos destinados ao desenvolvimento urbano                             | Direito de superfície                               |
|                                      | Contribuição urbanística                                                | Direito de preempção                                |
|                                      | Taxa de urbanização                                                     | Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios |
|                                      |                                                                         | Requisição urbanística                              |
|                                      |                                                                         | Reurbanização consorciada                           |
|                                      |                                                                         | Usucapião especial de imóvel urbano                 |

Fonte: Gestão do uso solo e disfunções do crescimento urbano. Brasília: IPEA, 2001, p.46.

Com base no IBGE, de 2001 a 2007, destacam-se entre os principais instrumentos de gestão o cadastro imobiliário, o código de obras, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Parcelamento do solo, Lei de Perímetro urbano e a Lei de

Zoneamento (FONSECA, 2005, p. 133). Estes e outros instrumentos, adotados por Fonseca (2005) na análise dos municípios de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista, são apresentados no quadro 3. Segundo este autor tais instrumentos podem ser classificados como indicadores dos recursos técnicos e organizacionais.

**Quadro 3. Relação dos principais instrumentos de gestão<sup>2</sup>**

| INDICADORES DE RECURSOS INFORMACIONAIS                    | INDICADORES DE RECURSOS ORGANIZACIONAIS |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Atividade de tesouraria e contabilidade informatizada     | Agenda 21                               |
| Cadastro de alvarás informatizado                         | Cadastro imobiliário                    |
| Cadastro e /ou banco de dados de educação informatizado   | Código de obras                         |
| Cadastro de ISS (Imposto sobre Serviços) informatizado    | Lei de Diretrizes Orçamentárias         |
| Cadastro imobiliário informatizado                        | Lei de Orçamento Anual                  |
| Cadastro e /ou banco de dados de saúde informatizado      | Lei de Parcelamento do solo             |
| Cadastro e /ou banco de dados do patrimônio informatizado | Lei de Perímetro urbano                 |
| Controle do orçamento informatizado                       | Lei de Zoneamento                       |
| Folha de pagamento informatizada                          | Lei Orgânica                            |
| Mapeamento digital                                        | Mapa do município atualizado            |
|                                                           | Plano de governo                        |
|                                                           | Plano Diretor atualizado                |
|                                                           | Plano Estratégico                       |
|                                                           | Plano Plurianual de investimentos       |
|                                                           | Planta urbana atualizada                |

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros: pesquisas de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

Por outro lado, Fonseca considera que estes instrumentos fazem parte do conjunto de regras do jogo relacionadas ao processo de regulação do município após a descentralização. Baseando-se nisso me concentrarei nesta pesquisa em 2 instrumentos denominados por ele de organizacional e considerados aqui simplesmente como instrumentos normativos de regulação, que são o perímetro urbano e o zoneamento. Estes instrumentos são analisados aqui com base no Plano Diretor do Município de Luís Eduardo Magalhães que foi aprovado pela Lei nº 255 de 14 de junho de 2007. Esta Lei, além de aprovar o Plano de Diretor de LEM, dispõe também sobre a definição do perímetro urbano e do uso e ocupação do solo neste município.

<sup>2</sup> Este quadro foi montado com base em FONSECA (2005, p.133).

Além do Plano Diretor, o município de Luís Eduardo Magalhães conta também com os seguintes instrumentos normativos para o planejamento e gestão do uso do solo: 1. Código de Obras, instituído pela Lei nº 068 de 2001; 2. Código de Posturas, Lei nº 186 de 2004; 3. Lei nº 055 de 2001 que dispõe sobre a criação de loteamentos na cidade.

### 3.1. PERÍMETRO URBANO

Segundo Bergman e Rabi (2005, p. 29), o perímetro urbano consiste na “linha que contorna as áreas urbanas e de expansão urbana separando-as das áreas rurais”. O perímetro urbano, com base no IPEA (2001, p. 182), compreende a demarcação da área urbana oficial, “fixada por lei municipal de acordo com a disposição de lei federal que define critérios para cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)”. Assim o perímetro urbano não só delimita o limite entre o urbano e rural, a cidade e as áreas rurais, como também define a área de tributação municipal (ou seja, a área sobre qual tem incidência a cobrança do IPTU).

Segundo Meirelles (1997, p.388), a delimitação da zona urbana<sup>3</sup> deve ser realizada tanto para fins urbanísticos como para efeitos tributários. De acordo com o IPEA (2001), a delimitação das zonas urbana e de expansão urbana, geralmente, baseia-se nos critérios estabelecidos no Código Tributário Nacional (Lei nº 5172 de 25 de outubro de 1966). Neste Código, a zona urbana é entendida como a área definida em lei municipal onde se observa a existência de no mínimo dois dos seguintes equipamentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;
- III - sistema de esgotos sanitários;
- IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, artigo 32, parágrafo 1º)

Ainda de acordo com o Código Tributário Nacional (apud IPEA, 2001, p. 60), a lei municipal pode considerar como urbanas, as áreas urbanizáveis e as de

---

<sup>3</sup> Definição dada ao perímetro urbano por Meirelles (1997).

expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas como zona urbana.

Entretanto, Meirelles (1997) afirma que o ideal é o município conciliar seus interesses tributários com os urbanísticos na delimitação do seu perímetro urbano evitando assim a produção de uma lei ineficaz no controle do crescimento urbano. A demarcação da zona urbana sem a devida preocupação com os critérios urbanísticos (ocupação contínua, existência de infra-estrutura viária, de abastecimento de água etc.) é muito comum, conforme o IPEA (2001), principalmente quando há por parte do município o interesse de ampliar sua arrecadação do IPTU, o que resulta na incorporação de áreas visivelmente rurais ao ambiente urbano.

Barreto, Leonelli e Sparovek (2004) afirmam que a demarcação da zona urbana atende, principalmente, aos interesses citadinos e dos agentes sociais exploradores do capital imobiliário local. Corrêa (1995), reforça esse raciocínio, quando afirma que os proprietários fundiários têm um grande interesse na expansão do urbano sobre o rural, já que a terra urbana é mais valorizada.

Segundo Bergman e Rabi (2005, p. 29), é a legislação municipal que define se o município é totalmente urbano ou se ele é dividido em áreas urbanas e rurais. O primeiro caso é muito comum em municípios sedes de regiões metropolitanas. Já na ocorrência do último, é necessário que a determinação dos limites da ocupação urbana seja expressa em lei específica (Lei de Perímetro Urbano) ou no corpo da lei do Plano Diretor do Município (caso do município de LEM). Esta delimitação da zona urbana deve estar de acordo com as diretrizes e propostas de ordenamento territorial e expansão da malha urbana contidas no Plano Diretor que é definido como instrumento básico pelo artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

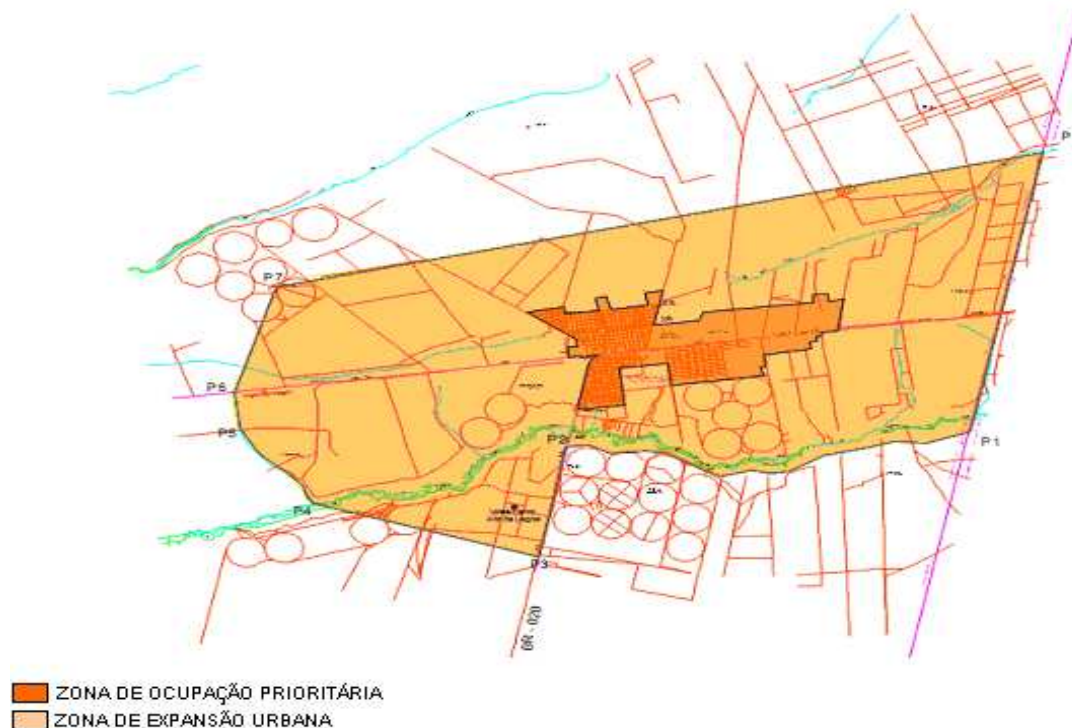
Conforme Barreto, Leonelli e Sparovek (2004), a delimitação do perímetro urbano influencia o mercado de terras, uma vez que o artigo 3º da Lei Federal nº 6766 de 19 de dezembro de 1979<sup>4</sup>, estabelece que o parcelamento do solo somente será “admitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”. Esta situação gera um cenário propício a atuação dos promotores imobiliários que

---

<sup>4</sup> A Lei Federal nº 6766 de 1979 dispõe o parcelamento do solo.

segundo Corrêa (1995), podem realizar tanto atividades relacionadas à construção do empreendimento como também a comercialização das unidades construídas e que, apesar de geralmente se envolverem em empreendimentos voltados para a classe de renda mais alta; podem produzir habitações populares desde que tenham o apoio financeiro do Estado. Dessa relação dos promotores imobiliários com o Estado, surgem habitações populares situadas nas áreas periféricas das cidades onde os terrenos são mais baratos e a prestação de serviços precária. Geralmente os critérios utilizados para a demarcação das zonas urbana e de expansão urbana estão mais relacionados a viabilidade econômica do que a viabilidade urbanística e ambiental, revelando assim um certo grau de cumplicidade entre o setor econômico, principalmente o setor imobiliário, e o governo local. (BARRETO; LEONELLI e SPAROVEK, 2004 )

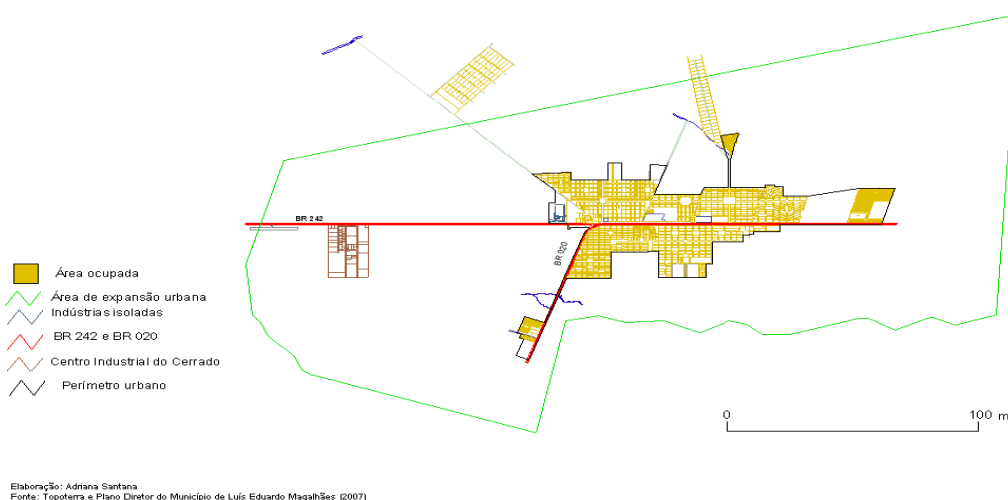
E é a partir dessas abordagens, aqui será discutida a delimitação do perímetro urbano do município de Luís Eduardo Magalhães (LEM). O perímetro urbano de LEM foi delimitado pelo artigo 20 da Lei Municipal nº 255 de 14 de junho de 2007 que aprova o Plano Diretor do município. Conforme este artigo, o perímetro urbano de Luís Eduardo Magalhães é formado por duas áreas: uma de ocupação prioritária e outra de expansão urbana (ver figura 9).



Fonte: Plano Diretor do Município de Luís Eduardo Magalhães (Lei nº 255/2007)

**Figura 9. O perímetro Urbano definido pelo Plano Diretor de LEM**

A área ou zona de ocupação prioritária tem sua delimitação descrita no inciso I do artigo 20 do Plano Diretor de LEM onde os limites estabelecidos para esta área são fixados por 23 pontos, dos quais 7 foram georreferenciados<sup>5</sup>. A figura 9 (página anterior), é uma reprodução do cartograma<sup>6</sup> do perímetro urbano que compõe o anexo 1 do Plano Diretor de Luís Eduardo Magalhães (2007). Nela são apresentadas as duas áreas ou zonas definidas no artigo mencionado anteriormente. Conforme a figura 9, a área de ocupação prioritária é composta por setores da cidade caracterizados por uma ocupação mais ou menos contínua. Na região mais escura da figura, observa-se que a zona de ocupação prioritária não apresentava até aquele momento um núcleo urbano totalmente consolidado (esta demarcação retrata a realidade do município entre 2002 e 2003). Na figura 10 está representada no contorno maior, a área de expansão urbana que engloba o aeroporto, o Centro Industrial do Cerrado (CIC) e parte de um dos loteamentos situados fora do perímetro urbano; e o contorno menor mais próximo a mancha urbana densa é a delimitação da área de ocupação prioritária<sup>7</sup>.



**Figura 10. Planta da cidade de Luís Eduardo Magalhães com delimitação do perímetro urbano e da área de expansão urbana**

<sup>5</sup> Os pontos 01, 02, 19, 20, 21, 22, 23 tiveram suas coordenadas UTM coletadas em campo com um GPS, o que a princípio permite uma maior precisão na definição dos limites da área em questão.

<sup>6</sup> O Plano Diretor de Luís Eduardo Magalhães (Lei nº 255/2007), em seu artigo 3º, relaciona o material que compõe o seu anexo. Entretanto dos materiais mencionados no inciso I deste artigo apenas o cartograma do perímetro urbano compõe o anexo 1 do Plano Diretor. Conforme o inciso I do artigo 3º da Lei nº 255/2007, o anexo 1 é composto pelos seguintes cartogramas: a) perímetro urbano e zoneamento; b) cartogramas de sistema viário – perfis básicos.

<sup>7</sup> A área de ocupação prioritária atualizada com base em informações coletadas em março de 2008.

A área de expansão urbana delimitada pelo Plano Diretor de Luís Eduardo Magalhães insere no universo urbano, áreas de características rurais, como por exemplo, os pivôs de irrigação, sendo que alguns deles serviram até de ponto referência na demarcação da área urbana (ver figuras 9 e 10). Entretanto, Silva (1995) afirma que as zonas de expansão urbana devem ser definidas fora do perímetro urbano, ou seja, elas não devem ser demarcadas como áreas integrantes do perímetro urbano. A delimitação dada ao perímetro urbano pelo Plano de LEM contraria o preceito defendido por Silva (1995, p. 156) que entende a zona de expansão urbana como “área preordenada a comportar o crescimento (a expansão) da cidade, vila ou povoado”. Ainda segundo este autor, essas áreas podem ser contíguas ou não ao perímetro urbano. Meirelles (apud SILVA, 1995, p. 156) afirma que o município deve delimitar as zonas de expansão urbana e submetê-las ao Plano Diretor e as normas do Código de Obras, antes da transformação destas zonas em áreas urbanizadas<sup>8</sup> para evitar um crescimento desordenado e um oferecimento irregular de infra-estrutura e serviços no local. As áreas de expansão devem ser definidas com base nas taxas de crescimento populacional em um intervalo de tempo considerado que pode ser de mais ou menos 10 anos, por exemplo.



**Figura 11. Foto aérea de LEM capturada no Google Earth**

<sup>8</sup> Ou seja, é importante o município intervir nas zonas definidas como de expansão urbana quando elas ainda integram a área rural buscando garantir um crescimento ordenado.

Na foto aérea de Luís Eduardo Magalhães (figura 11), é possível observar o que é realmente o núcleo urbano e a região do seu entorno imediato apresentada na figura 9 como a zona de expansão urbana. Vale ressaltar ainda que o Plano Diretor de LEM considera a área de expansão urbana como uma área integrante do perímetro urbano, contrariando alguns autores aqui citados<sup>9</sup>. A delimitação muito extensa de um perímetro urbano, como no caso do município de Luís Eduardo Magalhães, segundo Bergman e Rabi (2005), propicia uma ocupação dispersa do espaço resultando em dificuldades no acesso aos equipamentos públicos urbanos, aumento dos custos de transportes, restrição aos deslocamentos a pé ou por outros meios de transportes não motorizados (bicicletas, etc). Vale ressaltar ainda que a inserção de áreas vazias distantes da área central ao perímetro urbano “favorece a promoção de parcelamentos periféricos e a sub-utilização das áreas com oferta de infra-estrutura e serviços” (p. 29).

O espaço urbano do município de Luís Eduardo Magalhães tem incorporado áreas rurais aos seus limites, segundo aponta a delimitação dada ao perímetro urbano pelo Plano Diretor. A incorporação de novas áreas ao espaço urbano, conforme Corrêa (1995) é um processo de reorganização espacial que acontece mediante a atuação dos agentes, e no caso de LEM; entre os agentes que mais contribuíram para a formação do tecido urbano do município (ver tópico 3), destacam-se os promotores imobiliários (construtoras, loteadores, corretores etc).

### 3.2. ZONEAMENTO

O zoneamento, segundo Meirelles (1997, p. 395), é um instrumento que consiste na “repartição da cidade e das áreas urbanizáveis com base na sua destinação principal de uso e ocupação do solo”. Gallion (apud FERRARI, 1991, p. 323) o define como “instrumento legal que regula o uso do solo no interesse do bem estar coletivo, protegendo o investimento de cada indivíduo no desenvolvimento da comunidade urbana.” De acordo com Braga (2001), zoneamento é um dos instrumentos urbanísticos mais difundidos e também o mais criticado

---

<sup>9</sup> Alguns autores defendem a delimitação da zona de expansão urbana fora da delimitação do perímetro urbano como forma de combate as desigualdades na distribuição de infra-estrutura sobre o espaço.

(principalmente, pelos seus efeitos perversos como a especulação imobiliária e a segregação socioespacial). Conforme, afirma Ferrari (1991), é a má utilização do zoneamento que gera os efeitos perversos citados por Braga (2001). O Ipea (2001) reforça a afirmação de Ferrari (1991) ao concluir que a eficácia dos instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo não só depende da existência deles, mas também da realidade de cada cidade e da forma como cada um desses instrumentos são instituídos pelo Poder Público.

Segundo Braga (2001), o zoneamento possui formas diversas, entre as quais destacam-se: o macrozoneamento, o zoneamento de uso do solo e o zoneamento de densidade<sup>10</sup>. O macrozoneamento, de acordo com este autor, consiste na delimitação das zonas urbana, de expansão urbana<sup>11</sup>, rural e macrozonas especiais. Já o zoneamento de densidade, conforme Souza (2005, p. 128) “procura ordenar o crescimento e o adensamento demográfico e construtivo da cidade para evitar dois extremos: o primeiro, é a saturação demasiada da infra-estrutura e outro é a existência de partes inteiras do município com potencial de zona de expansão urbana com ocupação rarefeita.” O zoneamento de uso do solo, segundo Souza (2005, 128), divide a cidade em “zonas conforme o tipo de uso do solo mais adequado para cada parte do tecido urbano”. Braga (2001, p. 103) complementa a definição de Souza (2005), ao afirmar que o zoneamento de uso e ocupação do solo “consiste no ordenamento do uso da propriedade do solo e das edificações, bem como de sua densidade de ocupação, nas zonas urbanas e de expansão urbana do município”. Assim, este instrumento permite que o governo local controle o uso do solo urbano, as densidades populacionais, localização, dimensão, volume dos edifícios e suas utilizações específicas.

Assim como o perímetro urbano, o zoneamento também foi definido no Plano Diretor de Luís Eduardo Magalhães. O artigo 21 deste Plano Diretor, identificou seis tipos de zonas de uso, a saber, no espaço urbano de LEM: 1. zonas de uso residencial predominante, onde são permitidos usos como o comercial e o de serviços de nível local; 2. zonas de predominância de atividades diversificadas, onde é privilegiado o uso para comércio e serviços e são permitidos o uso residencial e atividades produtivas de pequeno e médio porte, sem impacto de

---

<sup>10</sup> Uma variação do zoneamento citada por Souza (2005).

<sup>11</sup> As zonas urbanas e de expansão urbana foram discutidas no tópico 4.1 que trata do perímetro urbano.

vizinhança e à estrutura de circulação; 3. zona de predominância de comércio e serviços urbanos, onde são privilegiados os usos comerciais e de serviços e é permitido e desejado o uso residencial; 4. zona de serviços rodoviários de carga pesada e de atividades agroindustriais, onde são privilegiados os serviços de apoio ao tráfego e ao comércio rodoviário e ao complexo agroindustrial da região, sem impactos ambientais; 5. zona de comércio, serviços e atividades institucionais, onde são privilegiadas as atividades de serviços comerciais, escritórios, serviços institucionais e correlatos, de nível urbano e regional, além do uso residencial pluridomiciliar; e 6. zona de lazer e recreação urbana, onde é privilegiado o aspecto paisagístico e permitidos usos voltados para o lazer urbano e regional, inclusive estruturas de hospedagem. Ainda de acordo com Plano Diretor, o zoneamento, além de ser composto pelas zonas de predominância de uso, incorpora também as áreas dos sistemas de áreas verdes e as de regime específico.

As zonas de usos identificadas pelo artigo 21 do plano, são especificadas e delimitadas no artigo 24 do mesmo. Assim a cidade foi dividida em 4 alas (norte, sul, leste e oeste) e 7 zonas de uso, sendo que estas últimas coincidem com as unidades de vizinhança definidas pelo artigo 25. Dessa forma, o zoneamento da cidade de Luís Eduardo Magalhães, segundo a definição do Plano Diretor de 2007, é a seguinte (ver figura 12):

I – Ala Norte:

- a) Mimoso Centro (ZU1), como zona de predominância de comércio, serviços e atividades institucionais;
- b) Mimoso Norte (ZU3), como zona de predominância de atividades diversificadas, compreendendo Mimoso II e parte do Mimoso I, integradas com uso residencial de padrões médio, popular e precário;

II – Ala Sul:

- a) Santa Cruz – BR-242 (ZU2), como zona de predominância de comércio e serviços, integradas com áreas residenciais de nível médio e popular, parte da zona de serviços rodoviários agroindustriais e o eixo urbano de serviços da Rodovia BR-242;
- b) Santa Cruz Sul (ZU4), como zona de predominância de atividades diversificadas, integradas com o uso residencial predominante de padrão construtivo precário;

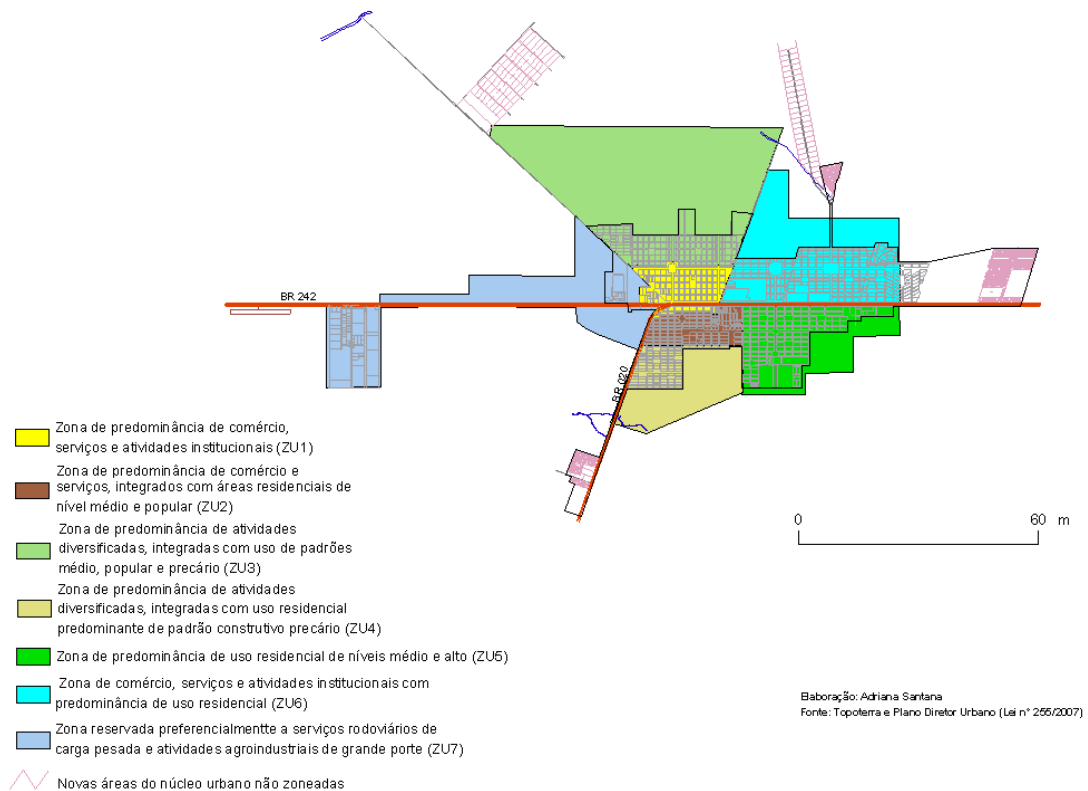
III – Ala Leste

a) Jardim Paraíso (ZU5), como zona de predominância de uso residencial dos níveis médio alto, compreendendo parte da zona de serviços rodoviários e agroindustriais e o eixo urbano serviços da Rodovia BR-242;

b) Imperial-Acácias (ZU6), como zona de comércio, serviços e atividades institucionais com predominância de uso residencial, integrada com parte da zona de serviços rodoviários de carga pesada e de agroindustriais, que deverá abrigar o Centro Administrativo Municipal;

IV – Ala Oeste:

Ala ou Zona Industrial (ZU7), como zona reservada preferencialmente a serviços rodoviários carga pesada e a atividades agroindustriais de grande porte.



**Figura 12. Planta de zoneamento da cidade de Luís Eduardo Magalhães.**

A delimitação das zonas de uso apresentadas na figura 12 foi feita com base no estabelecido pelo artigo 24 do Plano Diretor, o qual afirma que as zonas definidas por ele constariam no cartograma de Perímetro Urbano e Zoneamento que integra o anexo I. Entretanto, essa especificação não foi feita no mencionado cartograma, constando apenas, a delimitação do perímetro urbano e de sua zona de expansão. Dos usos exercidos no espaço urbano de LEM, as atividades agroindustriais de

grande porte e os serviços rodoviários de carga pesada foram os que mais necessitaram de uma área delimitada a parte da zona urbana, pois suas respectivas execuções conflitavam com os demais usos urbanos, especialmente o residencial. Estes usos estão agrupados na Zona de Uso 7 (ZU7) ou Ala Oeste da cidade.

A delimitação dada pelo plano diretor ao zoneamento da cidade reflete a preocupação do poder público em flexibilizar o uso do solo da cidade sem, contudo comprometer a qualidade de vida da população e os usos já consolidados no espaço urbano de LEM. A adoção de zona de usos predominantes (áreas que permitem a integração de usos residenciais com o de comércio e serviços básicos) permite que as pessoas não precisem se deslocar até os pontos mais distantes da cidade para adquirir um serviço ou algum produto. A adoção de zonas restritas deve ocorrer apenas em casos que envolvem atividades que representem algum risco a qualidade de vida humana, por exemplo, indústrias de fertilizantes. Segundo Silva (1995), adoção de zonas predominantes ou de zonas exclusivas vai depender da realidade de cada município.

## CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi entender o processo de regulação urbana a partir da atuação do governo local de Luís Eduardo Magalhães na elaboração de instrumentos normativos de gestão e planejamento do espaço urbano, especialmente, na instituição do perímetro urbano e do zoneamento. Para isso, o primeiro passo do trabalho foi um levantamento sobre regulação (origem, conceito e implicações relacionados ao termo) e o espaço urbano, neste último, buscou-se identificar os agentes responsáveis pela sua produção e transformação (com ênfase na atuação do Estado dentro desta dinâmica).

O segundo momento da pesquisa consistiu na caracterização do município de Luís Eduardo Magalhães (LEM). Nesta parte do trabalho buscou-se retratar o ambiente em que se insere o município estudado (no caso este ambiente corresponde ao cerrado do Extremo Oeste Baiano).

A partir da análise da evolução urbana do município ficou evidente a participação do setor imobiliário e do industrial na estruturação do espaço urbano de LEM, pois foram eles que definiram e orientaram os vetores de crescimento urbano.

A instituição de normas de uso do solo visa impedir que a ação de agentes (imobiliário, industrial etc) tragam para a cidade um crescimento desordenado marcado pela escassez de infra-estrutura (asfalto, saneamento, etc), má prestação de comércio e serviços e além de uma infinidade de vazios dentro da área urbana (com um único objetivo, especulação imobiliária). Entretanto, é perceptível a influência dos agentes econômicos (imobiliários, proprietários fundiários e industriais) na definição, pelo Estado (governo local), das normas de uso e expansão do espaço urbano. Por exemplo, a expansão da área urbana de LEM sobre as áreas rurais atende muito mais aos interesses do capital imobiliário e a própria administração municipal que com essa estratégia amplia sua área de tributação.

## REFERÊNCIAS

ANTAS Jr, Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: FAPESP, 2005.

ARNAUD, André-Jean. (org.) *Dicionário enciclopédico de teoria e sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BARRRETO, Alberto G. O.; LEONELLI, Gisela C. V.; SPAROVEK, Gerd. A linha imaginária. In: SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (org.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8) Disponível em <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_165.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_165.pdf)> Acesso em 17 mar.2008.

BRAGA, Roberto. *Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano*, 2001. Disponível em <<http://www.urisan.tche.br/~cursoplanodiretor/material/silviaraquel/rbraga08.pdf>> Acesso em 17 abr. 2008.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988) Brasília, DF: Senado, 1988.

BERGMAN, Lia; RABI, Nidia Inês A (coord.). *Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada*. Rio de Janeiro: IBAM; Ministério das Cidades, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3.ed. São Paulo: Ática, 1995.

CUNHA, Antonio Geraldo da. *Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa*. 2. ed.(revista). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003, p.384-672.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaços e Debates*. n. 24, 1988.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA DO BRASIL. *Dicionário brasileiro da língua portuguesa*. 5.ed. São Paulo, 1981, p. 865-1484.

FADUL, Élvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. In: PECCI, Alketa. *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRARI, Celso. *Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo*. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 7.ed., 1991. p. 323-326.

FONSECA, A. A. M. *Instituição e desenvolvimento territorial: desempenho municipal após a descentralização*. Feira de Santana: UEFS, 2005.

\_\_\_\_\_.; VIEIRA, V. S. Os impactos das inovações institucionais no processo promoção econômica: o marketing territorial no município de Luís Eduardo Magalhães/Bahia. *Geografia*, Rio Claro, v. 33, n. 2, mai./ago, p. 351 – 364, 2008.

INSTITUTO PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana: aglomerações urbanas: uma análise comparativa*. Brasília, 2001, v. 1, 212p.

LUÍS EDUARDO MAGALHÃES (Município). Lei nº 255, de 14 de junho de 2007. Aprova o Plano Diretor de Luís Eduardo Magalhães, define o perímetro urbano, o uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências. Disponível em < [http://www.cmlm.ba.gov.br/leis/2007/255b\\_2007.pdf](http://www.cmlm.ba.gov.br/leis/2007/255b_2007.pdf)> Acesso em 20 jun.2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SANTOS, Iracy Monteiro dos; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. A cidade de Luís Eduardo Magalhães e sua relação com a agricultura moderna. In: MELLO E SILVA, Sylvio Bandeira de; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. 2. ed. Salvador: UFBA. Mestrado em Geografia, Departamento de Geografia, 2006.

SANTOS, Milton. Objetos e ações hoje. As normas e o território. In: *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2004.

ROLNIK, Raquel (coord.). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 4. ed. Brasília: Caixa; Instituto Polis, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/>> Acesso em 18 abr. 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005

VICENTE, M. Agentes e normas na transformação do espaço urbano: a embraer em gavião peixoto, SP, Brasil. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (35). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-35.htm>> [ISSN: 1138-9788]