

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ILHÉUS, BAHIA, BRASIL:  
PASSADO E PRESENTE**

PARTICIPATORY MÁSTER PLAN FOR ILHÉUS, BAHIA, BRAZIL: PAST AND PRESENT

**Eduardo Augusto Larchert Ribeiro de Mello**

Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).  
ealrmello.ecn@uesc.br

**Felipe Marques Prado**

Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).  
fmprado.ecn@uesc.br

**Phillipe Muniz Simas de Barros**

Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).  
pmsbarros.ecn@uesc.br

**Marianna de Farias Diniz**

Doutoranda em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP) pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).  
mfdiniz.perpp@uesc.br

**Mônica de Moura Pires**

Pós-doutora em Economia Urbana e Regional pela Universidade de Oviedo, Espanha. Doutora em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil. Professora Plena do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2.  
mpires@uesc.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9036-514X>

**Andréa da Silva Gomes**

Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Instituto Nacional Agrônômico Paris-Grignon, França. Professora plena do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).  
asgomes@uesc.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9645-0898>

**Paulo César Bahia de Aguiar**

Pós-doutorando pelo programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Minas Gerais. Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).  
prof.pauloaguiar@bol.com.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9578-9670>

## Resumo

Este artigo tem como principal objetivo analisar aspectos do Plano Diretor Participativo de Ilhéus (PDPI), Bahia, de 2006, e tecer considerações críticas sobre a forma empregada para produção do diagnóstico-base para revisão do plano, especialmente no que se refere ao aspecto socioeconômico. Como metodologia, fez-se levantamento do PDPI, do ano de 2006, do qual se analisou de forma especial o macrozoneamento urbano. Tal análise se deu forma crítica, com base na perspectiva de Corrêa (1995) sobre a produção do espaço urbano. De forma complementar, foram editados e analisados mapas, com dados espacializados para o nível dos bairros, no software QGis. Apresentou-se a estrutura do diagnóstico de Ilhéus, ênfase aos aspectos socioeconômicos, produzido pela empresa Arcadis em 2022, como base para revisão do plano diretor. Teceram-se algumas críticas ao modelo convencional de diagnóstico adotado pela empresa. Como resultados, obteve-se que Ilhéus apresenta insuficiente implementação do planejamento urbano, resultando em ocupação irregular de áreas de risco e de conservação ambiental, condições precárias de moradia e crescimento desordenado. Sendo necessária implementação adequada do plano diretor, acompanhada de medidas de controle, fiscalização e realocação, quando necessária, da população, a fim de evitar problemas maiores, e estabelecer mecanismos de monitoramento e controle do crescimento urbano.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade; Planejamento; Urbanização; Uso da Terra Urbana.

## Abstract

This article's main objective is to analyze aspects of the Participatory Master Plan of Ilhéus (PDPI), Bahia, from 2006, and to make critical considerations on the way used to produce the base diagnosis for reviewing the plan, especially with regard to the socioeconomic aspect. As a methodology, a survey of the PDPI was carried out, from the year 2006, from which urban macrozoning was analyzed in a special way. This analysis took a critical form, based on Corrêa's (1995) perspective on the production of urban space. In a complementary way, maps were edited and analyzed, with data spatialized to the neighborhood level, in the QGis software. The structure of the Ilhéus diagnosis was presented, with emphasis on socioeconomic aspects, produced by the company Arcadis in 2022, as a basis for reviewing the master plan. Some criticisms were made of the conventional diagnostic model adopted by the company. As a result, it was found that Ilhéus presents insufficient implementation of urban planning, resulting in irregular occupation of risk and environmental conservation areas, precarious housing conditions and disorderly growth. Proper implementation of the master plan is necessary, accompanied by control, inspection and relocation measures, when necessary, of the population, in order to avoid major problems, and establish mechanisms for monitoring and controlling urban growth.

**Keywords:** City statute. Planning. Urbanization. Urban land use.

## 1. Introdução

No Brasil, oficialmente toda sede de município é considerada uma cidade, o que nos leva a um número total de 5.570 cidades em 2024 (IBGE, 2024). Contestando a definição oficial de cidade no Brasil, por meio de dados oficiais, Veiga (2002) preconizou que a maioria das “consideradas cidades” no país, era imaginária enquanto tal. Para tanto, levou em consideração dados oficiais de população total e densidade demográfica, sinalizando que das 5.507 sedes municipais (cidades oficiais) que o Brasil possuía no ano 2000, apenas 455 seriam inequivocamente urbanas; e as restantes 5.052 sedes municipais teriam aspectos que as caracterizariam como essencialmente rurais ou em transição entre o rural e o urbano.

Carlo (2003), por sua vez, estabeleceu incisiva crítica à definição oficial de cidade no Brasil, e aos fundamentos utilizados por Veiga para fazer suas ponderações e conclusões. Para Carlo (2003), os dados utilizados por Veiga não são suficientes para dar conta da

definição do que vem a ser cidade, muito menos o urbano, pois os dados oficiais do IBGE nem mesmo seriam utilizados de forma efetiva pelo Estado na orientação das políticas públicas, pois a racionalidade do Estado é reguladora, impondo relações de produção enquanto dominação do espaço, ganhando caráter estratégico, ou seja, indo além de números e estatísticas, mas com certas intencionalidades.

Sendo assim, Carlo (2003) sinalizou que cidade, diferente do campo, se define pelo conteúdo das relações sociais nela contida, ganhando conteúdo em sua articulação com a construção da sociedade urbana, articulando o rural ao urbano de modo distinto do passado. Portanto, o atual processo de urbanização não se mediria meramente por indicadores referentes ou derivados da taxa anual de crescimento da população urbana, ou da delimitação das áreas do que seria o urbano e o rural, mas sim pelos processos e conteúdos. A cidade, por conseguinte, constitui-se em conteúdo e produto de ações de uma sociedade real, enquanto o urbano é uma condensação dos processos sociais e espaciais promovido pelo capitalismo industrial, que atualmente se manifesta de diferentes formas conforme a espacialidade, e lhe permite se reproduzir e se manter em suas contradições – evidenciando-se em contradições espaciais, por exemplo, entre áreas centrais e periféricas (Carlo, 2003).

Nessa perspectiva, Corrêa (1995) definiu o espaço urbano como sendo um complexo conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si, ou seja, a organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, definindo áreas, como: o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviço e de gestão; áreas industriais e áreas residenciais, distintas em termos de forma e conteúdo social; áreas de lazer; e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Sendo, portanto, o espaço urbano fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É um produto social, resultante de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço, derivando da acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem (Corrêa, 1995).

As cidades são espaços onde ocorrem as principais dinâmicas da vida urbana, incluindo interações sociais que permeiam a vida em sociedade. Na complexidade cotidiana desses espaços diferentes desafios se interpõem à vida da população, tais como mobilidade, acesso à infraestrutura básica, moradia, saneamento, saúde, educação, dentre outros.

Dentro da esfera oficial do Estado, o planejamento da política de ocupação e uso da terra no espaço urbano tem sido apresentado como uma importante ferramenta voltada para o desenvolvimento, a sustentabilidade ambiental e o equilíbrio das cidades, por possibilitar a otimização de recursos, a promoção da qualidade de vida e a redução de desigualdades sociais (Bento et al., 2018). Com essa finalidade foi promulgada, em 10 de julho de 2001, a

Lei Federal nº 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, visando regulamentar o previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, acerca do uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, a fim de garantir o direito à cidade, a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade preconiza um conjunto de diretrizes e instrumentos urbanísticos, dentre os quais a necessidade da elaboração obrigatória do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, o qual deve ser composto por elementos essenciais que definem sua estrutura e propósito. Um Plano Diretor abrange a totalidade do território do município, estabelecendo diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, as políticas públicas, o plano urbanístico-ambiental e a gestão democrática (BRASIL, 2001).

Esse instrumento (o Plano Diretor) serve para orientar e delinear estratégias de crescimento e organização do território, levando em consideração necessidades e interesses da comunidade, abrangendo os mais variados aspectos, ambientais, culturais e econômicos a partir da realidade presente, dos acontecimentos passados para se projetar o futuro; e, conforme o previsto na legislação deve ser revisado a cada 10 anos. Assim, os planos diretores são uma forma de direcionar a ocupação do espaço de forma adequada (BRASIL, 2001; Pinheiro, 2012).

Segundo Pinheiro (2012, p. 85),

[...] os planos partem de uma leitura da cidade (em geral denominado diagnóstico) – seus problemas e suas potencialidades – e traçam os objetivos e as estratégias para transformar positivamente sua realidade. Em geral, apresentam um conjunto de propostas para a futura organização espacial dos usos da terra urbana, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas essas definidas para curto, médio e longo prazo.

Dessa forma, o plano diretor objetiva apresentar um diagnóstico da realidade da cidade para, a partir disso, propor ações que visem transformar de forma positiva a organização e distribuição da população na terra urbana (Pinheiro, 2012).

Um elemento importante na elaboração ou revisão de um plano diretor diz respeito à participação da população, normalmente a partir de consultas públicas, audiências, debates e contribuições dos diversos setores da sociedade, para que o mesmo reflita os interesses e aspirações da comunidade. Trata-se de diagnóstico que subsidiará a elaboração de metas e estratégias para orientar a tomada de decisão por parte do gestor público na busca pelo desenvolvimento local.

Segundo a Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), o plano diretor possui caráter normativo, pois suas diretrizes e políticas têm força de lei e servem para a elaboração de normas, regulamentações e instrumentos de gestão urbanística, como leis de

zoneamento, códigos de edificação e diretrizes para o licenciamento de obras, de acordo com os seus artigos 39, 40, 41 e 42. O plano diretor ainda estabelece diretrizes e direcionamentos que norteiam o uso e ocupação da terra, a localização de equipamentos públicos, a preservação de áreas verdes, a mobilidade urbana, entre outros aspectos que moldam especialmente o ambiente urbano.

No que se refere ao município de Ilhéus, um dos polos socioeconômicos da Região Sul da Bahia, com a promulgação do Estatuto da Cidade em âmbito federal, a Lei Municipal 3.265 de 2006 instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do município, visando atender à exigência legal e também para orientar as políticas de desenvolvimento local. Esse plano diretor, conforme previsto no Estatuto da Cidade, era para ter sido revisado em 2016, ou seja, 10 anos após sua promulgação. No entanto, esse processo de revisão só teve início em 2022, e ainda se encontra em curso, já apresentando alguns resultados, mas também certos problemas, a exemplo da substituição da empresa executora do diagnóstico.

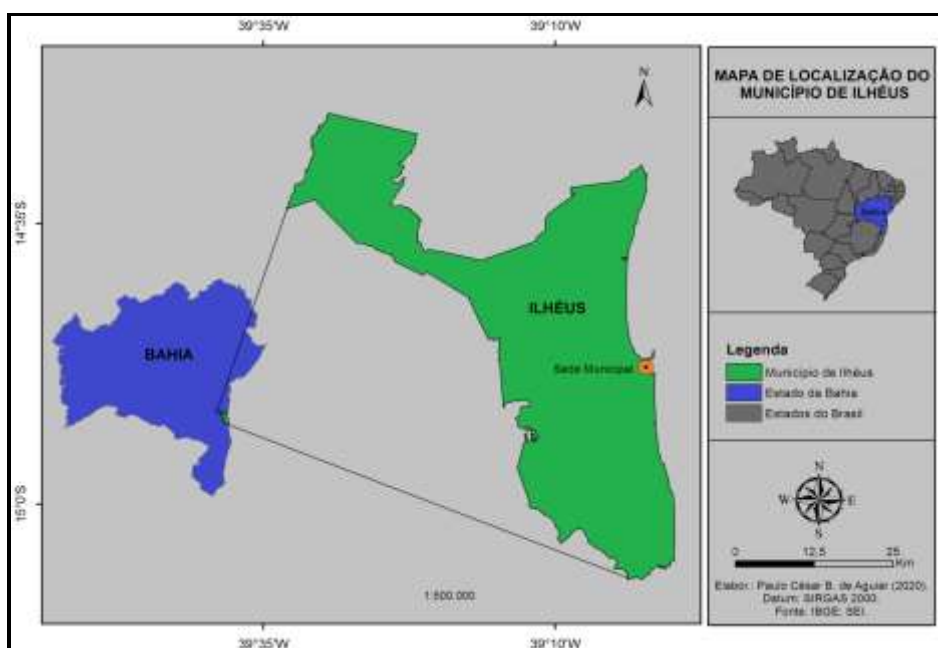
Necessário se faz, portanto, averiguar como têm evoluído os procedimentos para revisão do plano diretor local, bem como os resultados obtidos no diagnóstico realizado em 2022, base para revisão do plano. Com base nessas considerações, o problema de pesquisa levado em consideração neste artigo se centra em investigar aspectos do PDPI (Plano Diretor Participativo de Ilhéus), de 2006, e tecer considerações sobre a forma empregada para produção em 2022 do diagnóstico-base para revisão do plano, especialmente no aspecto socioeconômico. O principal objetivo deste trabalho é, portanto, analisar aspectos do PDPI de Ilhéus, de 2006, e tecer considerações críticas sobre a forma empregada para produção do diagnóstico-base para revisão do plano, especialmente no que se refere ao aspecto socioeconômico municipal de Ilhéus, Bahia.

## 2. Metodologia

### *Caracterização do município de Ilhéus*

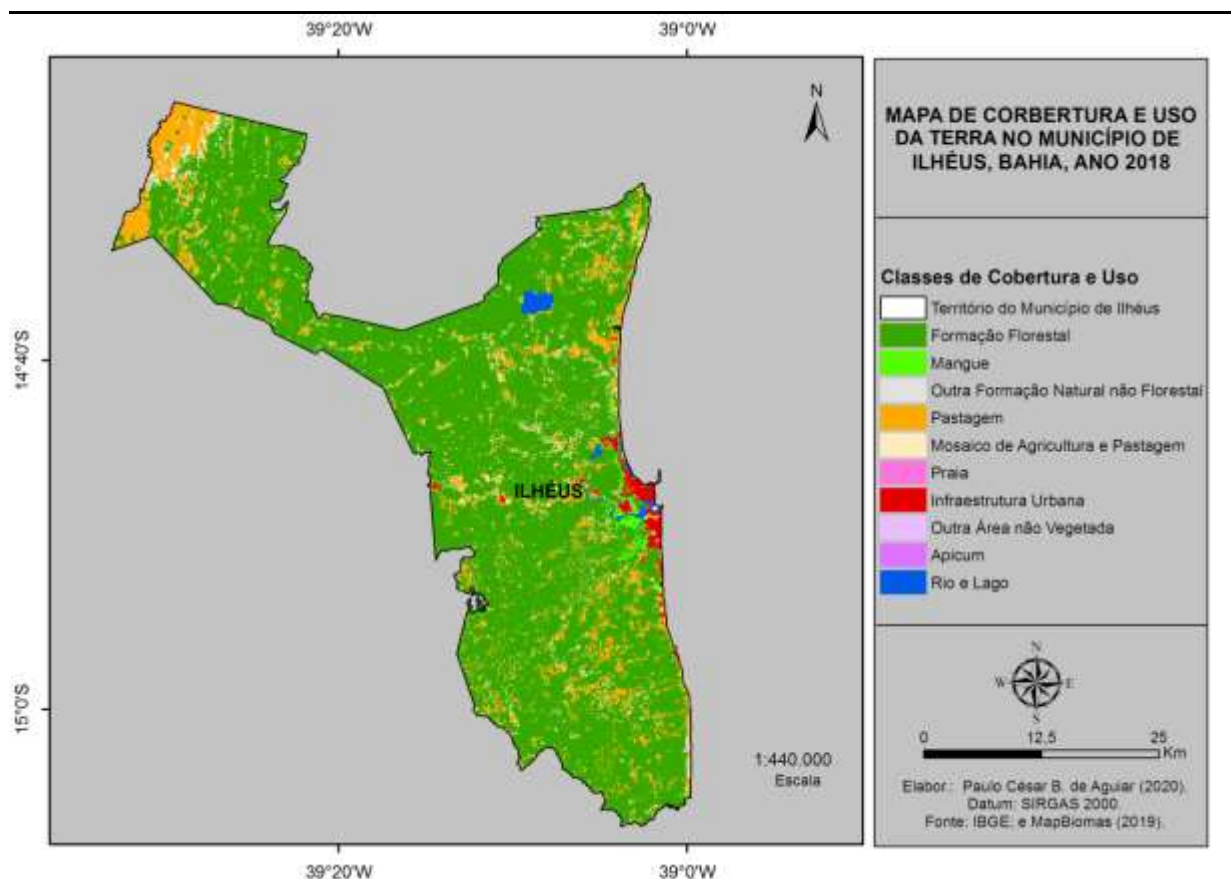
O município de Ilhéus encontra-se localizado no sul do estado da Bahia (Figura 1), sendo um dos polos, juntamente com Itabuna, da Região Geográfica de Influência Intermediária Ilhéus-Itabuna, Região Geográfica de Influência Imediata Ilhéus-

Itabuna, e capital regional de tipo C, segundo as Regiões de Influência das Cidades, conforme classificação estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, doravante IBGE (REGIC/IBGE, 2018).



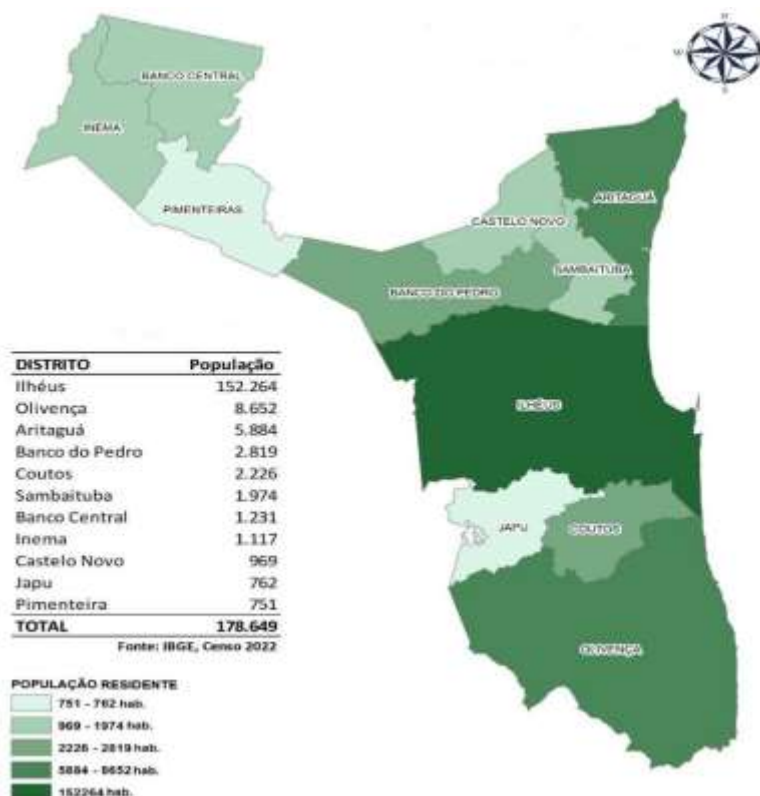
**Figura 1.** Município de Ilhéus, Bahia, Brasil: localização geográfica. **Fonte:** Elaborado por Aguiar, P. C. B. de, em Mendes et al (2021), a partir de bases cartográficas do IBGE e da SEI.

Segundo Mendes et al (2021), a cobertura florestal presente no território do município de Ilhéus está inserida no Corredor Central da Mata Atlântica [florestas tropicais atlânticas], em boa parte associada ao cultivo do cacau, sob o sistema cabruca, o qual tem contribuído para a manutenção de espécies nativas do bioma. Os remanescentes de florestas tropicais atlânticas no território desse município apresentam grande diversidade de espécies endêmicas e riqueza em biodiversidade, possuindo valor físico e biológico relevantes, considerada um “Sítio do Patrimônio Mundial Natural”. Em sua ampla maioria o território municipal de Ilhéus se encontra recoberto por áreas de formação florestal, embora haja significativas áreas antropizadas, em especial ocupadas com pastagens e pelo mosaico formado pela agricultura e pastagem (Figura 2). Além disso, atividades humanas vêm sendo desenvolvidas em larga escala e nos mais variados tipos, tanto na zona urbana quanto em áreas rurais, sobretudo em razão de Ilhéus ser um dos municípios-polo da região, centro dinamizador da economia e da rede urbana regional, gerando pressões sobre os seus remanescentes florestais (Lemos et al. 2013; Trindade, 2015; Mendes et al, 2021).



**Figura 2.** Município de Ilhéus, Bahia: mapa de Cobertura e Uso da Terra, ano de 2018. **Fonte:** Elaborado por Aguiar, P. C. B. de., em Mendes et al (2021), com base cartográfica shape do IBGE, e raster do MapBiomas (2019).

Com uma extensão total de 1.588,555 km<sup>2</sup>, administrativamente o território municipal de Ilhéus está subdividido em 11 distritos, quais sejam: Ilhéus (Distrito Sede), Olivença, Aritaguá, Banco do Pedro, Coutos, Sambaituba, Banco Central, Inema, Castelo Novo, Japu e Pimenteira (Figura 3). Além do Distrito Sede, os Distritos de Olivença e o de Aritaguá são os que possuem as maiores populações residentes no município, com respectivamente 152.264 habitantes, 8.652 hab. e 5.884 hab. (IBGE, 2022).

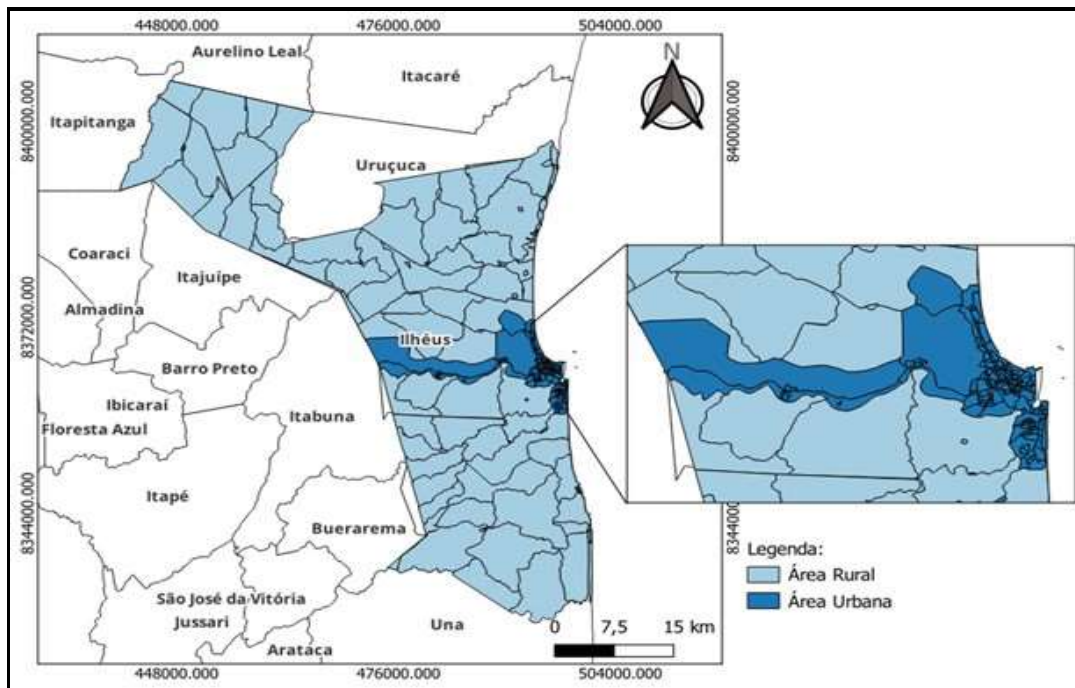


**Figura 3.** Município de Ilhéus, Bahia: população residente nos distritos, conforme o Censo do IBGE 2022. **Fonte:** Elaborado por Nazal, J.

Com fins de estudo e planejamento, o território municipal esteve subdividido no censo de 2010 em 289 setores censitários, sendo 98 rurais e 191 urbanos - Figura 4 (IBGE, 2010).<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Atualmente são 298 setores censitários, mas o shape file encontrado para a realidade atual não trazia a classificação entre urbano e rural, não permitindo sua representação em mapa. Por isso, utilizou-se na representação o shape de 2010, quando se tinha 289 setores censitários.



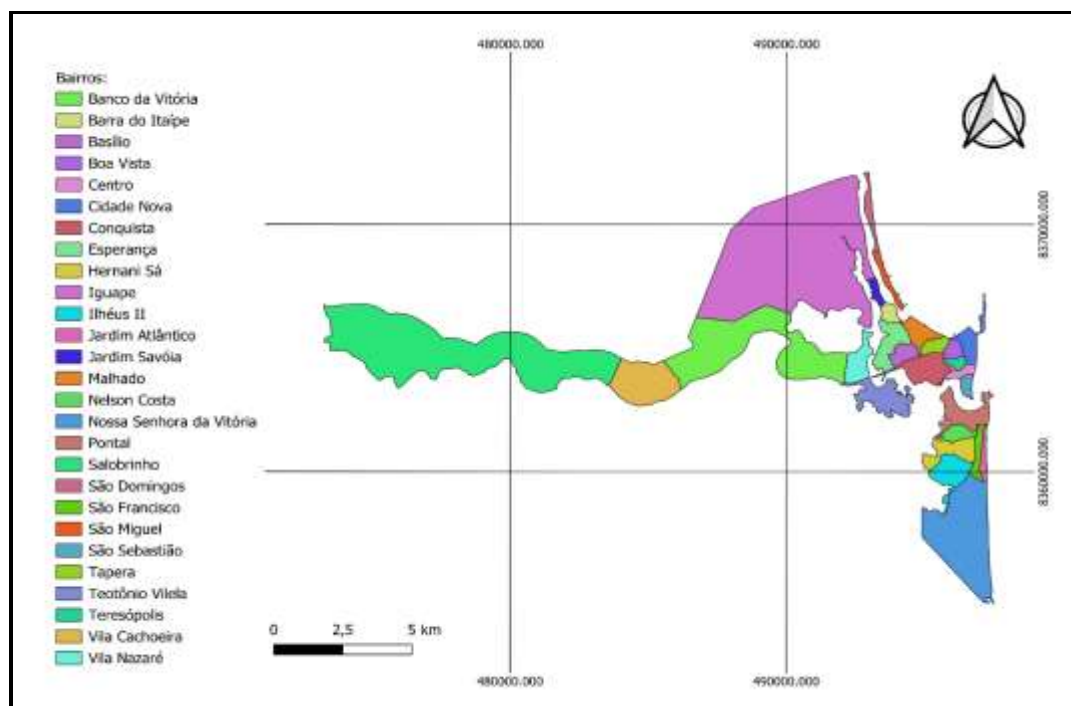


**Figura 4.** Município de Ilhéus, Bahia: distribuição dos setores censitários, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010. **Fonte:** Autores (2024) a partir de dados da malha municipal, IBGE (2010).

A área urbana de Ilhéus abrange cerca de 35,33 km<sup>2</sup> do território municipal (IBGE - Cidades, 2019), estando a sede municipal subdividida em 27 bairros (Figura 5). Segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2022, o bairro Teotônio Vilela se apresentou como o mais populoso, com 17.221 habitantes; seguido pelo bairro da Conquista, com 15.327 hab.; Nossa Senhora da Vitória, com 14.631 hab.; Nelson Costa, com 9.782 hab.; Esperança, 9.038 hab.; Malhado, 8.424 hab.; Basílio, 8.383 hab.; Hernani Sá, 8.213 hab.; Banco da Vitória, 7.780 hab.; Pontal, 5.968 hab.; Iguape, 5.775 hab.; Salobrinho, 5.223 hab.; Ilhéus II, 4.443 hab.; Tapera, 4.439 hab.; Barra do Itaípe, 4.048 hab.; São Francisco, 3.465 hab.; Teresópolis, 2.405 hab.; Jardim Savóia, 2.229 hab.; Boa Vista, 1.825 hab.; Cidade Nova, 1.782 hab.; São Miguel, 1.636 hab.; Vila Cachoeira, 1.080 hab.; Centro, 1.019 hab.; São Domingos, 1.005 hab.; São Sebastião, 918 hab.; Jardim Atlântico, 663 hab.; e Vila Nazaré, com 296 hab.; - perfazendo um total de 147.620 residentes em bairros, no espaço urbano.

O município de Ilhéus possui uma população total de 178.649 habitantes, conforme o último Censo Demográfico (IBGE, 2022). A sua densidade demográfica é de aproximadamente 112,46 hab./km<sup>2</sup>. A economia municipal apresentou um PIB total, a preços correntes, no ano de 2020, de aproximadamente R\$4,53 bilhões, o qual correspondeu a 1,4% do PIB total da Bahia, ocupando a 12<sup>a</sup> posição entre os

417 municípios do estado. Das atividades econômicas que compõem o PIB de Ilhéus, predominou o setor de serviços, representando 39,63% do PIB local, seguido pela indústria (23,65%), os impostos líquidos (18,80%), a administração, defesa, educação, saúde pública e seguridade social (14,66%), e a agropecuária (0,32%) com a menor participação no PIB-M (IBGE - Contas nacionais, 2020).



**Figura 5.** Município de Ilhéus, Bahia: bairros da cidade, em 2022. **Fonte:** Autores (2024).

### *Procedimentos metodológicos*

Para viabilizar a pesquisa e para que o principal objetivo do trabalho fosse alcançado, fez-se levantamento do Plano Diretor Participativo de Ilhéus - PDPI, do ano de 2006, bem como o diagnóstico municipal realizado pela Empresa Arcadis em 2022.

Do PDPI do ano de 2006, analisou-se de forma especial o macrozoneamento urbano. Tal análise se deu forma crítica, com base na perspectiva de Corrêa (1995) sobre o processo de produção do espaço urbano, no molde capitalista excludente e contraditório. De forma complementar, produziu-se e analisaram-se mapas dos domicílios particulares e coletivos nos bairros de Ilhéus em 2010; densidade demográfica da área urbana do município de Ilhéus, em 2010; localização das principais áreas de ocupação residencial irregular nos bairros de Ilhéus, em 2010;

distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade por domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de até ½ salário mínimo, na área urbana de Ilhéus, 2010; e evolução da mancha urbana do município de Ilhéus, anos 2000 e 2021. Os dados foram espacializados nos mapas para o nível dos bairros, no software QGis. No entanto, os dados originais foram obtidos do IBGE para o nível dos setores censitários. Foi necessário, portanto, ajustar esses dados dos setores censitários para o nível dos bairros, o que foi feito por meio de ferramenta específica no QGis.

Por fim, apresentou-se a estrutura do diagnóstico do município de Ilhéus, dando ênfase aos aspectos socioeconômicos, produzido pela empresa Arcadis no ano de 2022, como base para revisão do plano diretor. Com base em distintas literaturas, teceram-se algumas críticas ao modelo convencional de diagnóstico adotado pela empresa, que se pauta meramente em um inventário e descrição desconexas de dados e informações socioeconômicas, sem se estabelecer relações entre os tipos de dados levantados, nem entre os processos sociais que os geraram, e as perspectivas futuras que por meio da articulação entre esses dados pode-se vislumbrar, bem como os conteúdos sociais e econômicos nele imbricados, algo que configuraria um verdadeiro diagnóstico socioeconômico.

### **3. Resultados e discussão**

#### *O Plano Diretor Participativo de Ilhéus: passado e presente*

O primeiro Plano Diretor Participativo do município de Ilhéus (PDPI), conforme orientação do Estatuto da Cidade (2001), foi o estabelecido no ano de 2006, instituído pela Lei nº 3.265/2006, tornando-se um instrumento de planejamento municipal para orientar o uso e ocupação do território municipal, no que diz respeito às atividades produtivas, proteção do patrimônio natural e cultural, função social e ambiental. No entanto, esse instrumento local já se encontra há muito defasado, embora seja ainda o que se encontra em vigor.

Em cumprimento à determinação do artigo 40, parágrafo 3º, do Estatuto da Cidade, o município de Ilhéus deveria ter revisado o seu plano diretor no ano de 2016, apresentando, portanto, um novo documento atualizado. Porém tal não aconteceu. Passados 17 anos, ou seja, somente em 2022 deu-se início as primeiras discussões

voltadas para a revisão/ atualização daquele plano diretor. Para tanto, foi contratada uma empresa, de nome Arcadis, para efetuar um diagnóstico, como base para se realizar tal revisão/atualização. Seguindo o preconizado na legislação pertinente, em consonância com aspectos do Guia para elaboração e revisão de planos diretores (BRASIL, 2022), as etapas que antecederam a elaboração do diagnóstico, de 2022, foram planejadas para serem participativas, envolvendo a contribuição da sociedade civil, estimulando-se o pensamento crítico sobre os desafios ao desenvolvimento municipal sustentável e integrado.

Atrelado ao plano diretor há outro regramento legal que o apoia, o qual é a lei que trata do uso e ocupação da terra. Essa lei deve ser promulgada depois do plano diretor, regulamentando e especificando certos pontos nele contido, em que pese os elementos constituintes do uso dos espaços urbanos e rurais do município. Em 16 de março de 2022, conforme a Lei Municipal Nº 3.746, ocorreu a revisão da Lei municipal Nº 3.746, de 09 de outubro de 2015. Esses são instrumentos legais complementares ao plano diretor, permitindo estabelecer ordenamento do uso e ocupação da terra, especialmente a urbana.

Para realizar o diagnóstico-base de revisão do plano diretor local, e dar sequência às etapas seguintes, a empresa contratada definiu duas fases, contemplando cinco etapas. Fase 1: a primeira etapa, preparatória; a segunda, envolvendo levantamento de dados e um estudo do PDPI – Plano Diretor Participativo de Ilhéus, de 2006; e a terceira, a realização do diagnóstico. Fase 2: quarta etapa, que consiste no prognóstico, zoneamento e políticas setoriais preliminares; e a quinta etapa, a elaboração da minuta de lei.

A primeira fase, incluindo o diagnóstico, foi concluída em dezembro de 2022, após sete meses de iniciada. Salienta-se que depois de efetuado o diagnóstico, a empresa contratada (a Arcadis), foi substituída do processo. Até o presente momento (ano de 2024), não há previsão para conclusão da Fase 2, incluindo o plano diretor (embora os estágios iniciais dessa Fase 2 já estejam em curso, com uma nova empresa, o “Grupo Myr solutions”).

Uma incisiva crítica que se pode estabelecer ao Plano Diretor Participativo de Ilhéus, de 2006, cujos cuidados devem ser tomados para que certas questões não sejam replicadas na sua revisão/atualização em curso, se refere à praticamente quase total prevalência de preocupações com os aspectos urbanos do município, em

detrimento das suas áreas rurais, no que se refere ao planejamento (Macedo; Baitz, 2023).

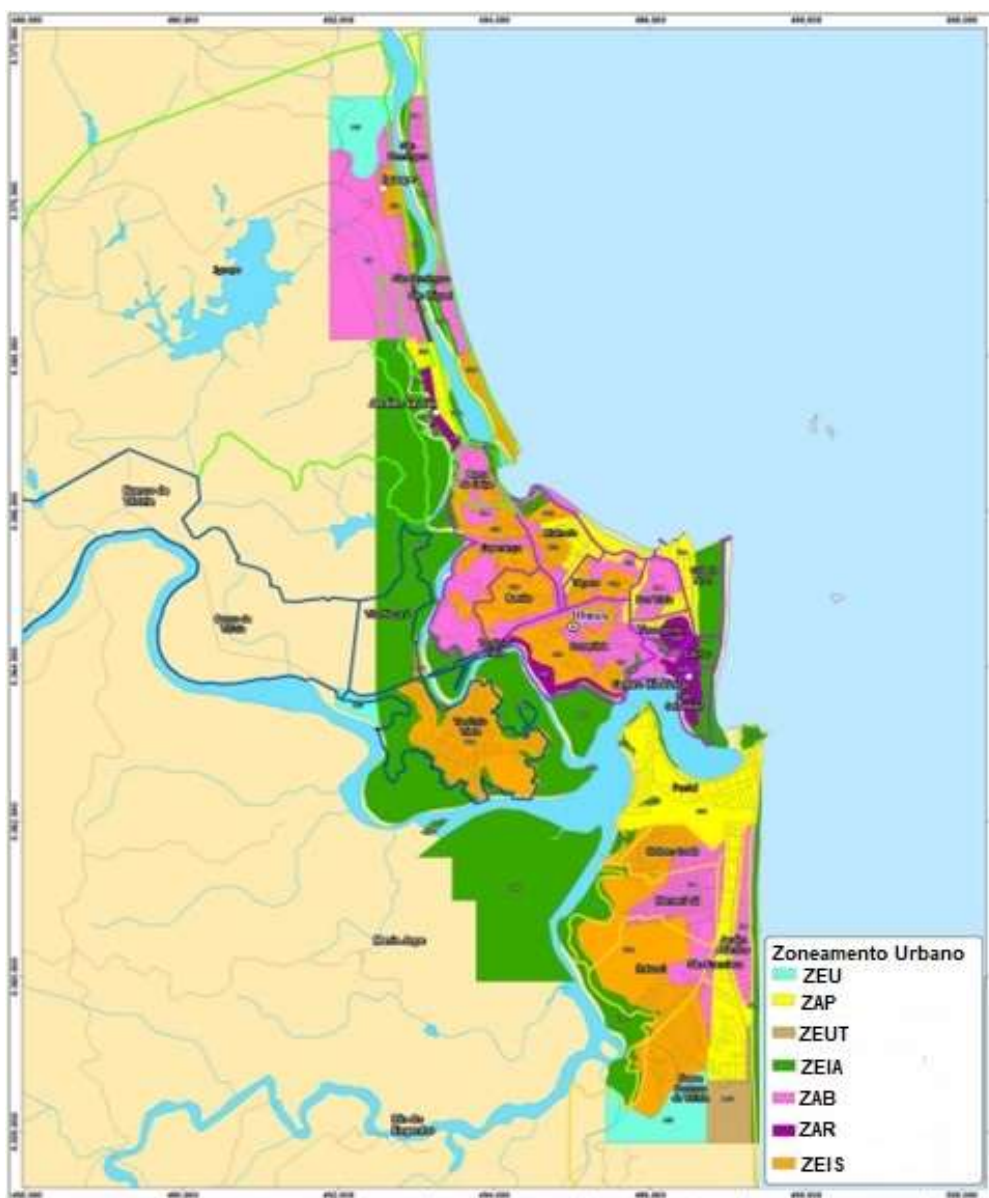
Conquanto 82,63% da população municipal de Ilhéus residam em áreas urbanas, segundo o Censo do IBGE de 2022, no entanto, o Estatuto da Cidade preconiza que o Plano Diretor deve ser construído e atualizado pensando em todo o território municipal e não apenas o espaço urbano. Embora em um contexto de população esmagadoramente residindo no espaço urbano, entenda-se que em tese seria esse espaço aquele a requerer o maior nível de preocupação no que se refere ao planejamento, não obstante, ao se praticamente relegar o espaço rural na construção daquele instrumento legal de planejamento, abre-se espaço para o aumento de problemáticas no meio rural, contribuindo para o aumento na busca de melhores condições por parte da população no meio urbano, gerando migração rural-urbana; e confirma-se que a política municipal é de urbanização da população municipal e não de busca de melhorias também para o espaço rural, para que seus habitantes tenham condições de nele viver com qualidade, e que se torne ponto de atração de população urbana, reduzindo, assim, o inchaço populacional na cidade e suas ocupações irregulares.

#### *Macrozoneamento urbano de Ilhéus (PDPI 2006) e aspectos socioeconômicos do diagnóstico de 2022*

Com a finalidade de subsidiar o seu trabalho, durante a Fase 1 a empresa Arcadis analisou e se utilizou do zoneamento urbano de Ilhéus, presente no PDPI de 2006. Nesse zoneamento urbano tem-se a forma como aquele espaço é utilizado e ocupado, em função das suas distintas características, definidos com base em critérios como densidade populacional, tipo de atividade, altura máxima dos edifícios, dentre outros aspectos que alteram a paisagem urbana. Tal zoneamento é apresentado como sendo importante para auxiliar no planejamento relativo às atividades econômicas, moradia e demandas de equipamentos públicos. Essa ferramenta é proposta como auxílio ao gestor municipal com fins de promoção de políticas públicas que proporcionem melhor uso da terra, coibir conflitos de distintas naturezas, e proporcionar bem-estar à população local. Adicionalmente, pode auxiliar na preservação ambiental ao delimitar áreas para proteção/conservação, e inibir a

ocupação em áreas sensíveis que possam implicar em futuros aglomerados não regularizados.

Conforme o Plano Diretor de 2006 (Figura 6), o macrozoneamento urbano de Ilhéus foi feito contendo as seguintes zonas: Zonas de Adensamento (restrito - ZAR, básico – ZAB, e preferencial - ZAP), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Zonas Especiais de Uso Turístico (ZEUT), Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA) e Zonas de Expansão Urbana (ZEU). Independentemente do tipo de zona definida, essas devem seguir os critérios estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação da Terra, podendo também incluir outras áreas como quilombolas, indígenas etc.



**Figura 6.** Município de Ilhéus, Bahia: macrozoneamento urbano, em 2006. **Fonte:** PDPI de Ilhéus (2006), apud Arcadis (2022).

ZEU = Zonas de Expansão Urbana; ZAP = Zonas de Adensamento Preferencial; ZEUT = Zonas Especiais de Uso Turístico; ZEIA = Zonas Especiais de Interesse Ambiental; ZAB = Zonas de Adensamento Básico; ZAR = Zonas de Adensamento Restrito; ZEIS = Zonas Especiais de Interesse Social.

Segundo consta na Lei Municipal de Ilhéus nº 3.265/2006, em seu Capítulo II, as zonas podem ser caracterizadas da seguinte forma:

a. Zona de Adensamento Básico - visa a instalação de infraestrutura e serviços urbanos, porém com um coeficiente de aproveitamento máximo inferior ao da Zona de Adensamento Restrito.

b. Zona de Adensamento Preferencial – são as áreas com potencial para maior densidade urbana, apresentando coeficientes de aproveitamento máximos mais altos.

c. Zonas Especiais de Interesse Social – áreas destinadas à implementação de políticas habitacionais de interesse social, com o objetivo de regularizar a posse de terras e prover moradia para a população de baixa renda.

d. Zonas Especiais de Uso Turístico – áreas voltadas para o desenvolvimento de atividades turísticas, como hotéis, resorts e áreas de lazer, com o intuito de fomentar o turismo e estimular a economia local.

e. Zonas Especiais de Interesse Ambiental - áreas voltadas para a preservação e conservação ambiental, incluindo áreas de proteção ambiental, parques e reservas naturais.

f. Zonas de Expansão Urbana - áreas designadas para futura ocupação urbana, situadas dentro da Macrozona de Interesse Urbanístico.

Essa política do Estado que requer esse tipo de zoneamento do espaço urbano, a partir da legislação oficial, e a efetivação dessa política por parte da esfera municipal, confirma a visão de Corrêa (1995), a partir de análise crítica, sobre os agentes sociais que fazem e refazem a cidade e sua intencionalidade (os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos), bem como suas estratégias e ações concretas desempenhadas no processo. Para Corrêa (1995), de forma especial o Estado atua na organização espacial da cidade de forma complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte, dispondo de um conjunto de instrumentos que pode empregar em relação ao espaço urbano, quais sejam:

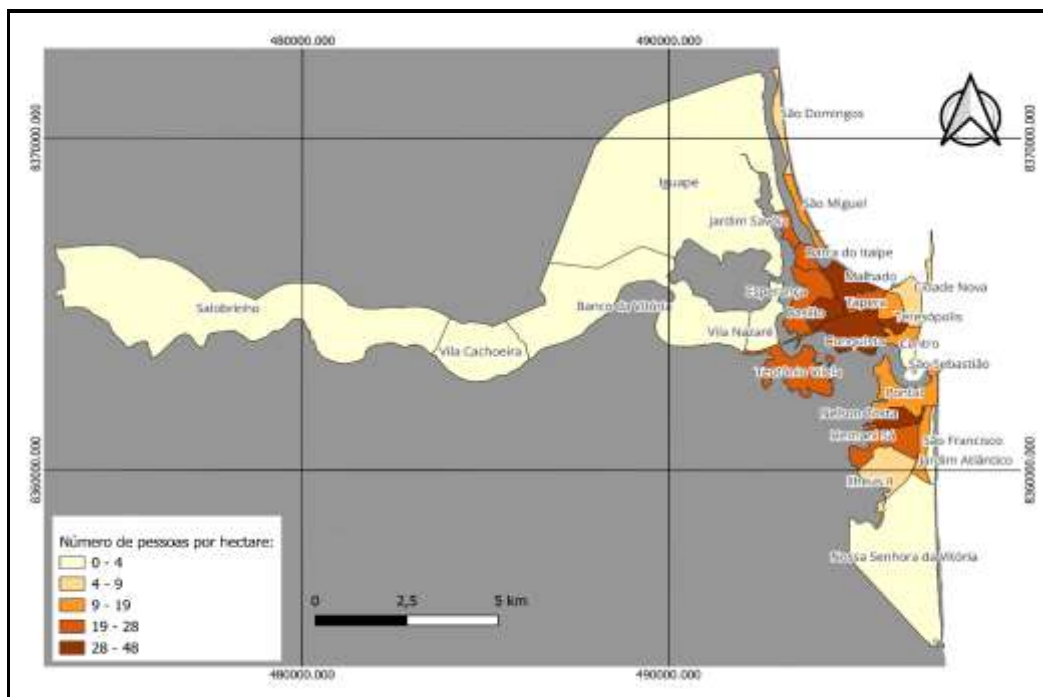
- Direito de desapropriação e precedência na compra de terras;
- Regulamentação do uso da terra;
- Controle de limitação dos preços das terras;
- Limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar;
- Impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização;
- Taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano;
- Mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço;
- Investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros, e implantação de infraestrutura;
- Organização de mecanismos de créditos à habitação; e
- Pesquisas, operações-testes como materiais e procedimento de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material.

Dessa forma, a política estatal de zoneamento do espaço urbano, nos moldes praticados, ao mesmo tempo em que se apresenta como instrumento de planejamento da ocupação e uso da terra urbana no presente e para o futuro, também se configura em um mecanismo de fragmentação do espaço urbano, bem como de segregação social e seletividade espacial, com favorecimento de certos tipos de empreendimentos e agentes sociais em determinadas áreas, com infraestrutura, equipamentos e alocação de capitais mais especializados, em detrimento dos grupos sociais menos favorecidos, ou excluídos, cujas áreas que lhes são destinadas são planejadas conter infraestruturas e equipamentos menos especializados e de menor qualidade; afora o fato de que a ação do Estado levando melhorias (mesmo a representada pela esfera municipal) chega muitas vezes de forma tardia nessas áreas populares.

No que se refere à questão moradia, em sua distribuição pelos bairros e conforme a seletividade espacial e condição econômica da população da cidade, a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010 representados na Figura 7, observa-se maiores concentrações da distribuição dos domicílios particulares e coletivos nas áreas Central e Sul, com destaque para os bairros Ilhéus II e Hernani Sá, e na parte Oeste da cidade, em especial no bairro Teotônio Vilela (conforme o censo do IBGE de 2022, o Teotônio Vilela passou a se apresentar como o bairro com maior número







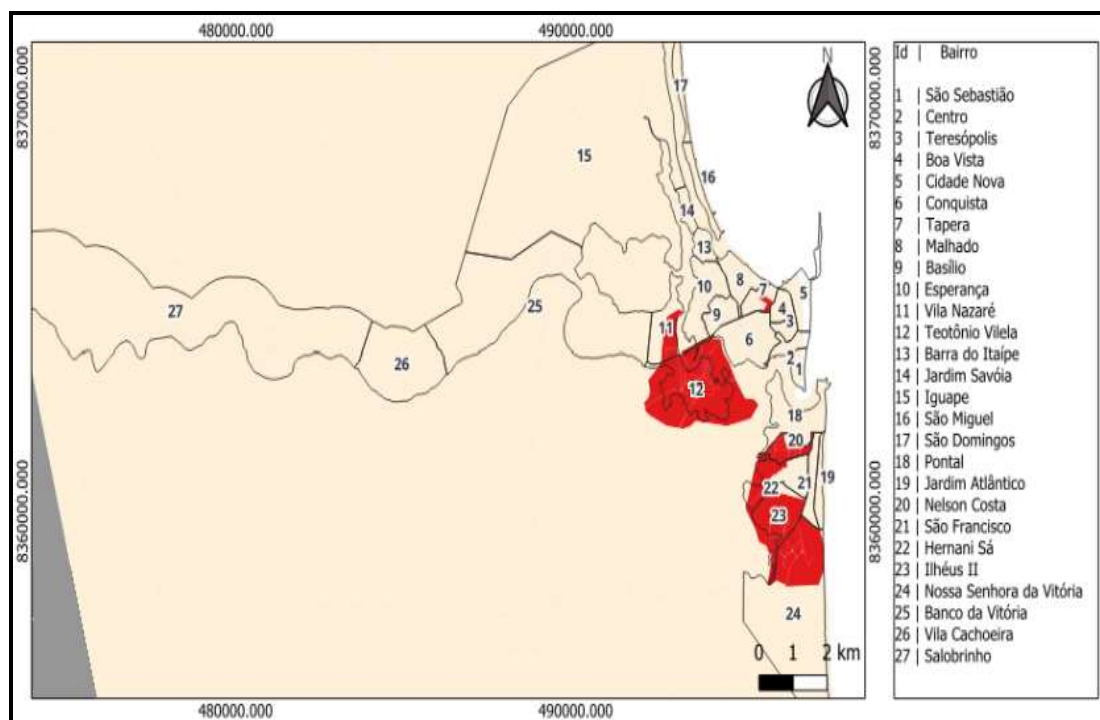
**Figura 8.** Densidade demográfica da área urbana do município de Ilhéus, 2010. **Fonte:** Autores (2024), a partir de dados do censo demográfico, IBGE (2010).

Nos últimos anos também têm crescido de forma significativa o fenômeno da verticalização em certas áreas no bairro Pontal, bem como no sentido da Zona Sul da cidade ao lado da BA 001, e nessa direção também o surgimento de vários condomínios fechados de luxo – tornando esses pontos de uma área periférica em um padrão nobre, evidenciando seletividade espacial em área próxima à praia. Já a Zona Norte é uma área que apresenta uma grande densidade em um espaço relativamente pequeno quando comparada às demais, e ademais o maior número de indústrias se localiza nesse espaço, haja vista que lá se localiza o Distrito Industrial de Ilhéus.

Há no espaço urbano de Ilhéus diversos locais com presença de domicílios que ocupam de forma irregular terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados (Figura 9). Tais habitações caracterizam um padrão urbanístico com ausência ou carência da presença do Estado, representado pelo município, ofertando serviços públicos essenciais, por se encontrar em áreas com algum tipo de restrição legal à sua ocupação.

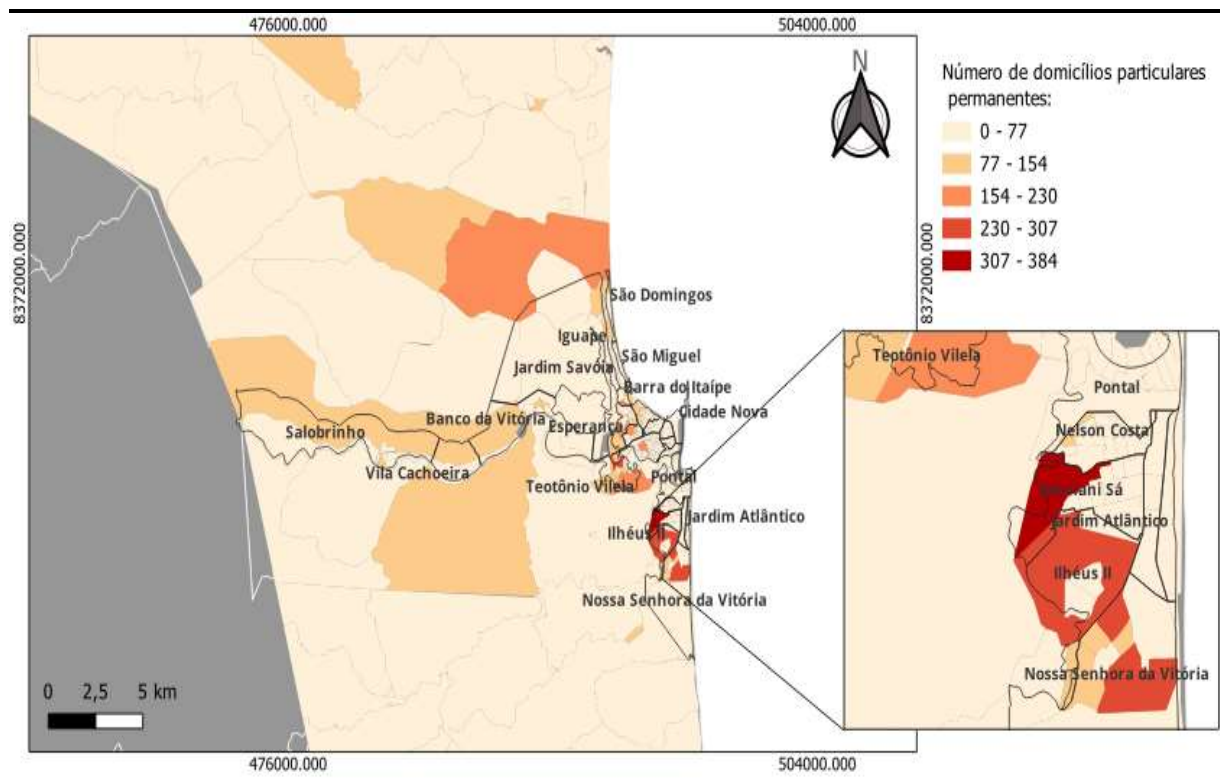
Com base na Figura 9, nota-se que tais áreas irregulares se concentram especialmente nas Zonas Oeste (Teotônio Vilela), Sul (Hernani Sá, Ilhéus II e Nelson Costa) e Central (Tapera). Além de possuírem alta densidade demográfica, haja vista que nesses locais o preço da terra é mais barato comparativamente a outros locais

da cidade, expõem a falha do poder público em lidar com a expansão urbana e cumprir o estabelecido no Plano Diretor ainda vigente, que, em certo aspecto, se torna um documento meramente figurativo.



**Figura 9.** Localização das principais áreas de ocupação residencial irregular nos bairros de Ilhéus, em 2010. **Fonte:** Autores (2024), a partir de dados do censo demográfico, IBGE (2010).

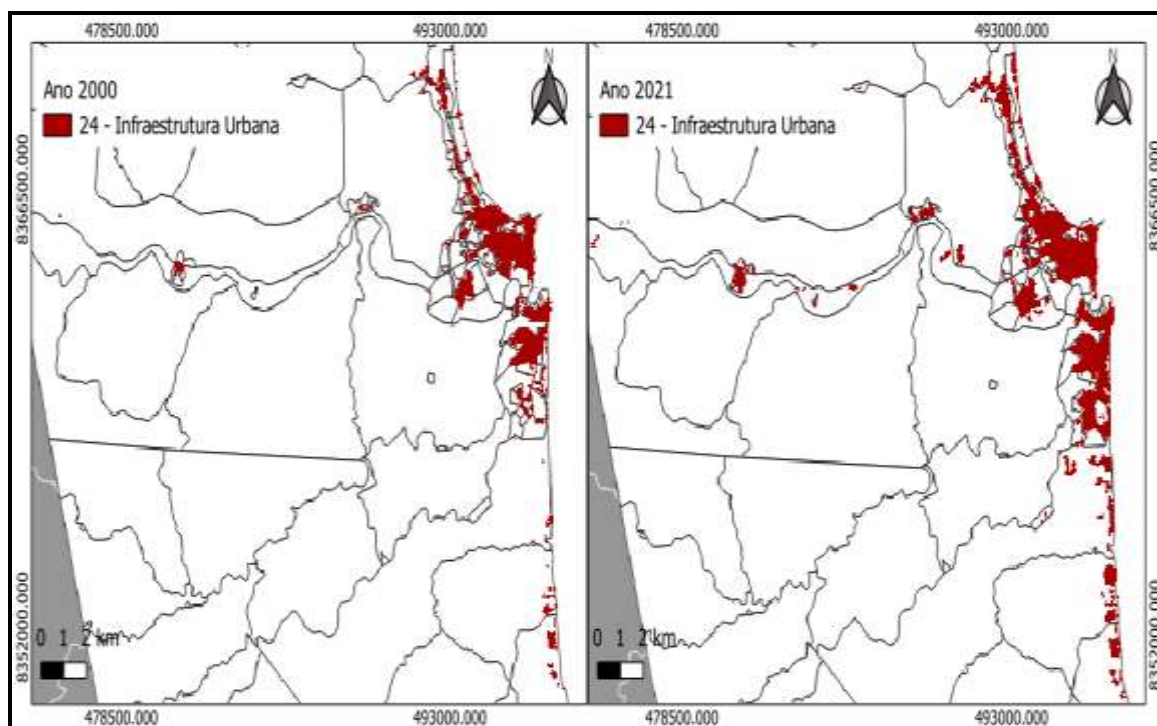
As áreas urbanas mais densas em termos de população contêm também muitas áreas irregulares, em que as pessoas possuem renda mensal inferior ao salário mínimo. Por meio da Figura 10 observa-se a distribuição da população urbana com renda mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, a qual se encontra predominantemente na Zona Sul, com destaque para os bairros Hernani Sá, Ilhéus II e parte do Nossa Senhora da Vitória. Nota-se que nas áreas de ocupações irregulares está situado o maior número de domicílios em que as pessoas recebem até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Tal situação revela grandes disparidades socioespaciais no espaço urbano de Ilhéus, revelando a seletividade espacial promovida pelos agentes que consomem o espaço urbano, e a segregação em infraestrutura, capital e equipamentos urbanos de qualidade dos grupos sociais menos favorecidos economicamente, e o papel que o Estado, representado pelo município, tem assumido em manter essas disparidades, por meio de sua omissão parcial, ou da ineficiência das políticas públicas ofertadas.



**Figura 10.** Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade por domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, área urbana de Ilhéus, 2010.  
**Fonte:** Autores (2024), a partir de dados do censo demográfico, IBGE (2010).

A expansão da infraestrutura urbana, considerada como áreas de aumento na densidade de edificações e vias, incluindo áreas livres de construções e infraestrutura, são bem relevantes entre os anos 2000 e 2021. Houve um “movimento” de áreas com moradias para as zonas urbanas mais periféricas, comparando-se os anos 2000 e 2021, provocando a ocupação em áreas inadequadas. Nesse período, houve também expansão da área urbana do município, em especial para a parte oeste, destacando-se o crescimento dos bairros Salobrinho, Banco da Vitória e Teotônio Vilela. No sentido norte houve também novas edificações acompanhando a rodovia Ilhéus-Uruçuca. No entanto, observa-se que a maior expansão urbana ocorreu no sentido sul, influenciada pela especulação imobiliária nesta área e construção da ponte Jorge Amado que facilitou o tráfego sul-centro. Por meio da Figura 11 pode-se observar essa expansão. Há uma transformação relevante da mancha urbana de Ilhéus, a qual se expande para todos os sentidos, revelando a ineficiência da aplicação do Plano Diretor de 2006, ainda em vigor, ou a sua não

aplicação por parte do poder público, ou a dificuldade desse poder em manter um controle do processo.



**Figura 11.** Evolução da mancha urbana do município de Ilhéus, anos 2000 e 2021. **Fonte:** Autores (2024) a partir de dados do MapBiomias, (2000 e 2021).

Por sua vez, o diagnóstico realizado pela empresa Arcadis (2022) como base para revisão/atualização do Plano Diretor Participativo do Município de Ilhéus foi produzido e organizado em cinco documentos a partir de um inventário de dados indicadores e informações, agrupados em cinco temáticas, quais sejam: 1 - Aspectos Socioeconômicos; 2 - Aspectos Físico-Territoriais e Ambientais; 3 - Aspectos Jurídicos e Institucionais; 4 - Ordenamento Territorial e Dinâmica Urbana; 5 - Temáticas Setoriais: Mobilidade, Patrimônio e Cultura, Turismo.

De forma particular, a temática “Aspectos Socioeconômicos” levou em consideração os seguintes indicadores: Dinâmica populacional; Projeções populacionais; Dinâmica econômica; PIB e principais atividades econômicas; Exportações, importações e fluxos do porto de Ilhéus; Estabelecimentos econômicos e empregos; Índice de Desenvolvimento Econômico; Estrutura agrária, produtores e assentamentos; Vulnerabilidade social; Índice de Vulnerabilidade Social; Finanças Públicas; Receitas Municipais; e Despesas Municipais.

Os aspectos socioeconômicos explicitados nesse diagnóstico além de apresentar limitações, por desconsiderar certas nuances do município, especialmente do seu espaço urbano, foram firmados na descrição de um inventário de dados e informações, como o é comum à boa parte de trabalhos que se apresentam como diagnósticos. Portanto, na maior parte das vezes os diagnósticos socioeconômicos são entendidos, ou apresentados, como meras descrições de dados de determinados aspectos sociais e econômicos. Não obstante, os diagnósticos devem proporcionar a articulação entre os dados e informações explicitados, permitindo a partir disso ter-se compreensão da realidade de uma determinada espacialidade e suas nuances, evidenciando processos e conteúdos sociais e econômicos imbricados. Assim, em um diagnóstico não são somente os dados que interessam, mas sim os processos sociais que os geram e as tendências que podem ser evidenciadas por meio deles, a partir das relações que podem ser estabelecidas entre esses diferentes tipos de dados e informações.

Tais perspectivas em um diagnóstico são cruciais para embasar um planejamento mais eficaz e a formulação do novo plano diretor, visando enfrentar adequadamente os problemas decorrentes do rápido crescimento urbano e da concentração populacional em certas áreas. Nesse aspecto, o diagnóstico construído em 2022 para o município de Ilhéus peca por suas limitações (Macedo; Baitz, 2023), especialmente por se pautar em uma reprodução dos deficientes modelos convencionais de diagnósticos.

Há de se observar que Ilhéus é um espaço produzido dentro dos moldes do capitalismo excludente e contraditório, cuja cidade é caracterizada como que de médio porte, e apresenta suas peculiaridades local e regional. Segundo Maricato (2015), a urbanização acompanha o capitalismo desde sua gênese até o momento atual, apresentando especificidades conforme as suas diferentes fases; e as cidades, que historicamente precederam o capitalismo, apresentaram significativas mudanças que tornaram praticamente impossível pensar o capitalismo sem elas. Nesse aspecto, Harvey (2005) chamava atenção para o fato de que com frequência o estudo da urbanização tem se separado do estudo da mudança social e do desenvolvimento econômico, como se o estudo da urbanização pudesse, de algum modo, ser considerado um assunto secundário ou produto secundário passivo em relação às mudanças sociais mais importantes e fundamentais. De igual forma, um diagnóstico,

que se propõe ser um retrato da realidade dessa espacialidade, não pode desconsiderar esses aspectos.

Sendo assim, a revisão do Plano Diretor Participativo de Ilhéus, tendo como base o diagnóstico dessa municipalidade, deve levar em consideração essas questões, sobretudo em razão desse espaço geográfico vir apresentando recentemente novos empreendimentos e equipamentos a partir de investimentos de significativos valores financeiros, e outros em processo de construção, tais como o Porto Sul, e as infraestruturas que em razão dele estão sendo construídas ou ampliadas em pontos estratégicos no município. Algo que poderá levar a significativas modificações futuras na dinâmica socioeconômica do município de Ilhéus, e, por extensão, da própria região da qual, juntamente com Itabuna, Ilhéus é polo concentrador.

#### **4. Conclusões**

O estudo desenvolvido permitiu identificar diferentes questões sobre o plano diretor de Ilhéus de 2006, bem como no processo de revisão do mesmo em curso a partir de 2022, em suas diferentes fases, especialmente no que se refere ao diagnóstico-base para revisão do plano, que apresenta lacunas e deficiências, para um município cuja cidade é considerada de médio porte e apresenta-se enquanto um espaço multifacetado, mas de substancial importância tanto para o contexto regional como o estadual da Bahia.

Ilhéus apresenta insuficiente implementação do planejamento urbano em Ilhéus, resultando em ocupação irregular de áreas de risco e de preservação ambiental, condições precárias de moradia e crescimento desordenado. Portanto, é necessário que haja uma implementação adequada de um plano diretor, sendo acompanhada de medidas de controle, fiscalização e realocação, quando necessária, da população, a fim de evitar problemas de diversas nuances. Além disso, é fundamental estabelecer mecanismos de monitoramento e controle do crescimento urbano, levando em consideração as necessidades atuais e futuras do município. Um planejamento urbano adequado, alinhado à realidade presente e ao que se espera futuramente, é essencial para promover melhor qualidade de vida da população.

No Plano Diretor Participativo de Ilhéus de 2006 já se previa crescimento urbano do município no sentido norte e sul, porém nota-se falha no planejamento, haja vista que se observa ocupação irregular (áreas de risco e de preservação ambiental).

Além disso, esse problema poderá continuar, pois em 2022, a Câmara Municipal de Ilhéus aprovou nova lei de uso e ocupação da terra, mesmo antes da promulgação do novo plano diretor, o que implica em ações descoordenadas pelo poder público e provavelmente, problemas que decorrerão desse descompasso normativo.

Essa pode ter sido uma decisão contraproducente para se organizar o espaço urbano da cidade, a qual deveria ocorrer após o plano diretor. Assim, vislumbra-se uma postergação de problemas para gestões futuras, servindo essas leis apenas como componentes obrigatórios, e sem servir efetivamente ao planejamento urbano da cidade.

Além disso, nota-se falta de tratamento mais adequado sobre o contínuo espraiamento das áreas urbanas em quase todos os sentidos, em especial sul e leste. Ademais, essa expansão vem ocorrendo em áreas inapropriadas para tal finalidade, devendo ser melhor monitorado para evitar problemas que decorrerão, tornando o território municipal com mais elementos repulsivos que atrativos para as pessoas e empresas.

## Referências

ARCADIS. Revisão do PDPI. Disponível em: <<https://digital.arcadis.com.br/portal/ilheus/>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BENTO, S. et al. As novas diretrizes e a importância do planejamento urbano para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 7, n. 3, p. 469-488, 2018.

BRASIL. **Lei Federal Nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados; Presidência da República, 2001. 9p.

BRASIL. **Guia para elaboração e revisão de planos diretores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional; Presidência da República, 2022. 1104p. (Elaboração: Instituto Polis).

CARLO, A. F. A. Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Resenha Crítica. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, n. 13, p. 179-187, 2003.



CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 3.ed. São Paulo: Ática, 1995. 94p.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=downloads/>>. Acesso em: 22 jun. de 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=downloads/>> Acesso em: 22 de jun. 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **REGIC – Regiões de Influência das Cidades, 2018. Ilhéus**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>> Acesso em: 05 de maio de 2024.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Contas Nacionais 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=downloads/> Acesso em: 22 jun. 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/#>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Cidades e estados, 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>> Acesso em 28 abr. 2024.

ILHÉUS. **Lei 3.265. Plano Diretor Participativo de Ilhéus**. Prefeitura Municipal de Ilhéus, 2006. 91p.

ILHÉUS. **Lei Nº 3.746. Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Prefeitura Municipal de Ilhéus, 2015. 24p.

ILHÉUS. **Lei Nº 4.147. Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Prefeitura Municipal de Ilhéus, 2022. 32p.

LEMOS, R. M.; UEZU, A.; ZAKIA, M. J. B.; PÁDUA, C. B. V. A Eficácia da aplicação da lei de crimes ambientais para a proteção do meio ambiente no litoral sul da Bahia. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 8 (2):333-357, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5902/1981369410617>> Acesso em: 15 jul. 2023.

MACEDO, D. S.; BAITZ, E. O. F. Entre o Urbano e o Rural: análise geoespacial das políticas de ordenamento territorial no município de Ilhéus, Bahia, Brasil. **Geografia**, v. 32, n. 1, p. 121-141, fev. 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5433/2447-1747.2023v32n1p121>> Acesso em 14 de maio de 2024.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: expressão popular, 2015. 112p.

MARTINS, E.; FORNARI, M. Plano Diretor: uma análise sob a perspectiva ambiental. **Revista Eletrônica Calafiori (Online)**, v. 3, n. 2., 2019.

MENDES, A. K. S.; PIRES, M. M.; STRACIERI, J.; AGUIAR, P. C. B. de. Efetividade da lei dos crimes ambientais na proteção da Mata Atlântica no município de Ilhéus, Bahia, Brasil. **Gaia Scientia**, v. 15(3):22-43, 2021.

PINHEIRO, O. M. **Plano diretor e gestão urbana**. 2.ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012. 128p.

TRINDADE, G. A. **Aglomeración Itabuna-Ilhéus: rede urbana regional e interações espaciais**. Ilhéus, BA: Editus, 2015. 256p.

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2002. 304p.