

II

OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO URBANO E SUA RELAÇÃO COM O TURISMO EM LAURO DE FREITAS/BA

Fábio S. Santos², Luciano Campos Reis Junior³, Walter Duarte Barretto Junior⁴

RESUMO

Os municípios têm entre suas competências a execução da política urbana pelo planejamento dos diferentes usos do solo. Para isto, munem-se de instrumentos jurídicos que garantem o funcionamento dos diferentes e concorrentes usos do solo. O turismo é um desses usos e, em função de sua estreita relação com o solo, tem nos instrumentos de planejamento urbano, variáveis importantes para balizar seu desenvolvimento. Este trabalho, por meio de pesquisa exploratória com uma revisão de literatura e análise documental, aborda o turismo em Lauro de Freitas, ponderando acerca das influências que os instrumentos jurídicos de planejamento urbano (sobretudo Plano Diretor e Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo - LOUOS) exercem no turismo do município. Para isto, inicialmente, aborda-se a relevância desses instrumentos para qualquer município. Na sequência, o turismo é introduzido, apontando os efeitos que os primeiros podem ter sobre ele. Por fim, discute-se a questão em Lauro de Freitas, questionando, sobretudo, o fato do município não possuir LOUOS.

Palavras-chave: Turismo. Instrumentos jurídicos de planejamento urbano. Lauro de Freitas/BA.

ABSTRACT

The municipalities have among their competences the execution of the urban policy by the planning of the different uses of the soil. For this, it relies on legal instruments that guarantee the operation of the different and competing uses of the soil. Tourism is one of these uses and, due to its close relationship with the soil, has important variables in urban planning instruments to support its development. This work deals with tourism in Lauro de Freitas seeking to consider the influences that the legal instruments of urban planning (mainly the Master Plan and Law of Land Use and Land Use Planning - LOUOS) exert on tourism in the municipality. To this end, the relevance of these instruments to any municipality is initially addressed. Following, tourism is introduced, pointing out the effects that the former can have on it. Finally, the issue is discussed in Lauro de Freitas, questioning, above all, the fact that the municipality does not have LOUOS.

Keywords: Tourism. Legal instruments for urban planning. Lauro de Freitas/ BA.

² Doutorando em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador do Centro de Pesquisas em Proteção Internacional de Minorias da USP. Mestre e Doutorando pela Universidade Salvador (UNIFACS). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Especialista em Direito Público e em Docência do Ensino Superior. Membro do Grupo de Pesquisa em Análise Econômica do Direito (UFBA), Educação e Desenvolvimento e em Cidades, Urbanismo e Urbanidades. Pesquisador do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia. Líder do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Violência e Minorias Invisíveis (UNIRUY). Professor (Cursos de Graduação e Pós-Graduação) de Direito, Metodologia Científica e Pesquisa Jurídica no Centro Universitário Ruy Barbosa – UNIRUY; Faculdade Nobre de Feira de Santana - FAN, Unidade de Ensino Superior de Feira de Santana – UNEF, Universidade Católica do Salvador – UCSAL. E-mail: fabiosantostdireito@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8473-9061>

³ Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano – PPDRU / UNIFACS. Bacharel em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB. E-mail: luciannnojr@hotmail.com

⁴ Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS). Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: walter@baretto.com.br

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre planejamento urbano e turismo das cidades têm ganhado destaque na contemporaneidade. Desde o debate sobre o Planejamento Urbano no Brasil, até os desdobramentos atuais relacionados aos estudos sobre o Plano Diretor e os demais instrumentos jurídicos de planejamento urbano. No presente estudo, busca-se observar a importância do planejamento urbanístico e sua relação com o turismo em Lauro de Freitas, Bahia.

O município, na condição de ente autônomo gerido por um governo local, compõe a República Federativa do Brasil e possui autonomia para dinamizar o seu planejamento urbano. A globalização e o contexto das cidades brasileiras têm apresentado um cenário caracterizado por uma série de problemas urbanos contemporâneos, ocorridos pela falta de efetivação e/ou não aplicabilidade devida dos instrumentos de política urbana. Tal situação atrelada às crises ambientais tem contribuído para uma desordem urbanística e para uma falta de políticas públicas eficazes para a organização territorial dos municípios.

Os instrumentos que compõem a base da legislação urbanística municipal são os seguintes: o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal – PDDM, a Lei do Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo – LOUOS, o Código de Obras e o Código Municipal de Meio Ambiente. O Plano Diretor ocupa papel central entre os instrumentos supracitados, sendo a base para a elaboração das demais leis. É um instrumento de política urbana, que tem por principal função estimular e orientar o desenvolvimento social, físico e econômico do território municipal, em busca do bem-estar da comunidade. Ele fixa os objetivos a serem atingidos na ordenação do uso e ocupação do solo, além das diretrizes para o crescimento sustentável do município.

O presente texto, que teve como percurso metodológico uma pesquisa exploratória com revisão de literatura e análise documental, aliada, ainda, a aplicação de entrevistas semiestruturadas com duas agentes representativas da gestão pública municipal de Lauro de Freitas, tem como objetivo analisar o planejamento urbano, numa perspectiva histórica do Planejamento Urbano no Brasil, destacando a importância da existência e aplicação dos instrumentos jurídicos de planejamento urbano sobre o turismo em Lauro de Freitas, a unidade caso. Acredita-

se que, com diretrizes urbanísticas bem regulamentadas e elaboradas por meio de um processo democrático, com a participação de todos os atores sociais envolvidos, o município estudado poderá alcançar um turismo melhor estruturado.

Isto posto, cabe informar que, além desta Introdução e das Considerações Finais, estruturou-se este estudo em três seções. Na primeira é feita uma breve análise histórica do planejamento urbano brasileiro, para melhor compreensão do surgimento do Estatuto da Cidade com a Lei 10.257/2001, que disciplina os instrumentos jurídicos de planejamento urbano. A seção seguinte se ocupa de apresentar quais são esses instrumentos, ressaltando sua relevância. Em seguida, é feita uma breve descrição acerca do turismo em Lauro de Freitas, apontando as influências existentes entre os instrumentos supracitados e o turismo no município.

2 BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

No Brasil, o planejamento urbano, como atividade estatal sobre a organização do espaço intraurbano, ganhou maior destaque a partir da Constituição Federal de 1988, a posterior promulgação da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e a obrigatoriedade da instituição do Plano Diretor para as cidades acima de 20 mil habitantes são, notadamente, as principais regras do Planejamento Urbano. (SANTOS, 2016)

De acordo com o Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 80%² da população brasileira reside em áreas urbanas. Neste contexto, observa-se a importância do Direito Urbanístico, como regra especial dentro do sistema jurídico, quando apresenta as “alternativas normativas necessárias a que se alcance, efetivamente, o princípio constitucional da função social da cidade (art.182, CF), compatibilizando-o com o direito individual de propriedade, também de proteção constitucional” (DORNELAS, 2011, p.19).

O planejamento, segundo José Afonso da Silva (2000) “*é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos*” (SILVA, 2000, p. 89). A ideia de planejamento está relacionada a procedimentos administrativos de ordem técnica para alterar uma determinada realidade. Assim, o planejamento urbano no Brasil surge em meados

² Mais precisamente 84,36% (IBGE, 2016).

do século XIX, quando a ação dos planejadores se voltou para intervenções na área da saúde, na necessidade do rompimento com o passado colonial e adesão de modelos urbanos modernos, por parte da classe dominante da época, que objetivava o embelezamento das cidades.

Na perspectiva de Villaça (1999), o planejamento urbano passa a existir no Brasil a partir da década de 1950, com um discurso hegemônico de planejamento. Sendo que nas décadas anteriores do século XX, se denominava urbanismo o que passa a se chamar planejamento urbano.

Para Villaça (1999, p. 172), “o conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano – embora possa não se limitar a isso – e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente”. Tal autor dividiu em três etapas a história do planejamento urbano no país: o primeiro período começa no final do século XIX, por volta de 1875 até 1930. O segundo período vai de 1930 até 1992, ano em que se inaugura um terceiro período até o final do século XX. Podendo-se ainda acrescentar um quarto momento histórico iniciando em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, quando se apresenta diretrizes para a nova ordem jurídico urbanística no país, introduzida pela Constituição de 1988, através do conceito de função social da propriedade.

Em 1875, o Ministro do Império, João Alfredo Correa de Oliveira, cria a Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro. A nova classe dominante, rejeitando o passado colonial, usa o planejamento para impor a sua ideologia na construção de grandes avenidas, praças e monumentos. São utilizados, pioneiramente, dois conceitos chave: o de plano e o de conjunto geral ou global, associados ao espaço urbano (VILLAÇA, 1999, p. 194).

Nessa fase, destacam-se as ações realizadas por Pereira Passos, no Rio de Janeiro, que priorizou, inicialmente, uma primeira fase higienista. Momento caracterizado por uma maior atenção à saúde dos habitantes das cidades, e pela necessidade de afirmação da nova classe dominante, uma nova concepção de cidade é construída de forma moderna e progressista. E uma segunda fase composta por engenheiros e técnicos imbuídos nas soluções para o saneamento e a circulação da cidade, além da preocupação com o padrão construtivo. Entretanto, não havia uma preocupação com todos os habitantes das cidades. Essa foi uma das

origens da chamada cidade informal, com o surgimento de favelas e de ocupações sucessivas em áreas de risco pela população pobre.

Com a Revolução de 1930, se inicia uma nova fase da República Brasileira, marcada pelo fim da hegemonia política da burguesia paulista do café. Esse é um momento histórico no qual se verifica um aumento da organização e consciência das classes operárias e um enfraquecimento das classes dominantes da época. Surgindo a necessidade de reprodução do capital imobiliário na cidade, para deixar de ser bela e passar a ser eficiente e vista como força de produção.

A ampliação da consciência operária promoveu o crescimento das críticas sobre as derrubadas de construções, como a de casebres e, em seguida, a construção de novos bairros, somente preocupados em atender aos interesses do capital imobiliário e não aos anseios das classes populares urbanas.

No contexto dessa nova fase dos planos em 1930, é que se inicia o segundo período do planejamento urbano no Brasil que vai até o ano de 1992, subdividido em três subperíodos por Flávio Villaça. O primeiro subperíodo, de 1930 a 1965, corresponde ao urbanismo e ao Plano Diretor e foi marcado pela divulgação dos planos para duas maiores cidades brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, no ano de 1930, destacando preocupações na área de infraestrutura e transporte.

Os Planos Agache e Prestes Maia, adotados respectivamente no Rio de Janeiro e em São Paulo, apresentaram como novidade uma preocupação com a infraestrutura e o transporte, mas mantiveram o interesse pelas oportunidades imobiliárias e os centros da cidade, como grande foco de atenção: período marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso. Datam exatamente desse período o nascimento e/ou o surgimento de expressões como caos urbano e crescimento descontrolado, para tentar justificar a falta de soluções para os problemas urbanos. (VILLAÇA, 1999, p. 206).

O segundo subperíodo (1965-1971), conhecido como Planejamento Integrado e os Superplanos foram marcados pelo distanciamento entre os planos e a realidade posta nas cidades. Uma forma de planejar caracterizada pelas ideias de globalidade, sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento, apresentando distanciamentos entre o que seria proposto e as possibilidades de implementação pela administração pública, assim como, as ideias de aprovação, execução e divisão de competências.

Nesse contexto, surge uma nova forma de abordagem, conduzida institucionalmente pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que gerenciava o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento, que tinha por objetivo incentivar os municípios brasileiros a elaborarem planos diretores.

O terceiro subperíodo, de 1971 a 1992, ficou conhecido como O Plano sem Mapa, quando os planos apresentavam muitos objetivos e diretrizes, mas adia medidas efetivas para futuros planos, tornando-se inoperantes. Neste período, o planejamento foi encarado como mecanismo ideológico da classe dominante, passando da complexidade e do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para um plano mais simples, realizados pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas e sem diagnósticos (VILLAÇA, 1999, p. 206).

Finalmente, temos o terceiro período do planejamento urbano no Brasil, que se inicia na década de 1990 (Villaça, 1999, p. 204), procurando o rompimento dos planos tecnocráticos para os planos políticos. Com o objetivo de transpor as barreiras técnicas e promover o debate democrático com vários atores sociais envolvidos. Algumas cidades voltam a elaborar seus planos diretores, como um projeto de lei a ser aprovado pelo legislativo.

Merece destaque nesse período o surgimento do Estatuto da Cidade em 2001, treze anos após a promulgação da Constituição Federal, que ratificou, substancialmente, a função social da propriedade e a importância da participação social. O que significou um avanço e uma ampliação na ideia de gestão participativa e compartilhada por meio de Conselhos de Política Urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências de desenvolvimento urbano; e iniciativa popular de projetos de lei e planos.

Destarte, no presente, em função do que deixou de existir no passado, a sociedade e o poder público, por meio de institutos urbanísticos disponíveis, passaram a ter melhores condições de estabelecer planos que efetivamente tenham foco na construção de cidades mais justas, sustentáveis e de todos. Com efeito, pode-se observar, alguns efeitos práticos dos instrumentos previstos nessa nova fase do planejamento urbano, como a realização de quatro Conferências das Cidades, nos anos de 2003, 2005, 2007 e 2010; elaboração e aprovação de vários Planos Diretores em diversos municípios; a obrigatoriedade dos Conselhos Gestores nos três níveis de governo, com a participação da sociedade civil, para gestão e

coordenação dos recursos destinados à habitação de interesse social no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), decorrente da Lei 11.124/05.

3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO URBANO

Faz-se necessário compreender os instrumentos jurídicos de planejamento urbanístico, ou seja, os Instrumentos Jurídicos de Política Urbana, bem como os objetivos da política urbana, previstos no Estatuto da Cidade, a Lei n. 10.257/01. Tal legislação, disponibilizaram para os municípios um elenco de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, e uma nova perspectiva de planejamento urbano.

As inovações nas intervenções urbanísticas partiram de instrumentos tradicionais, como desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa e tombamento para outros instrumentos jurídicos e políticos. Dentre os instrumentos contemporâneos, destaca-se: concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas e consórcios imobiliários.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade disciplinou e listou alguns instrumentos fundamentais para a efetividade de uma política urbana com vistas à garantia de um município ambientalmente sustentável, constante do seu artigo 4º, *verbis*:

Art. 4º. Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Nota-se uma série de instrumentos de intervenção urbanística colocados à disposição do Poder Público. A partir do mencionado documento legal, o Planejamento Urbano de Lauro de Freitas e de todas as cidades brasileiras não deve compreender a propriedade como direito absoluto do detentor da riqueza. A utilização dos instrumentos de planejamento urbano deve buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O Planejamento Urbano configura-se em verdadeiro postulado de ordem urbanística. Em matéria urbana, o planejamento se concretiza por compreender um processo técnico que tem como finalidade modificar uma situação existente. A ausência do mesmo torna o crescimento urbano desordenado.

4 REFLEXÕES SOBRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO E O TURISMO EM LAURO DE FREITAS/BA

Como visto, os instrumentos jurídicos de planejamento urbanístico disciplinam, sobretudo, o uso do solo nas cidades e, por consequência também, as diversas atividades que se efetivam no bojo desse espaço. Em se tratando do turismo, sabe-se que é uma atividade invariavelmente ampla, tendo repercussões

nas esferas econômica, social, ecológica etc., todavia, todas têm em comum a fixação com sua expressão espacial. Isto porque a atividade tem no espaço seu principal produto e matéria-prima. É na apropriação deste que está a gênese da atividade e, portanto, sua fundamentação.

O turismo, enquanto atividade cuja principal característica é a apropriação dos espaços com sua conseqüente transformação, se insere nessa dinâmica de processos urbanos. Inclusive, a atividade não acompanha passivamente as mudanças que as cidades, especialmente as metrópoles, vêm sofrendo, mas também assume papel de agente transformador da dinâmica urbana em seus destinos – transformações estas que podem ocorrer de modo benéfico ou maléfico, dependendo de fatores tais como o grau de preparo do destino para receber a atividade turística, o contexto sob o qual a atividade se realiza, assim como a forma com que o poder público encara e conduz o turismo no território, haja vista os potenciais prejuízos que o turismo pode provocar se não planejado, ou mesmo, planejado de modo insuficiente. É justamente tendo ciência desses potenciais danos que a atividade carrega a necessidade de efetiva aplicação da legislação urbanística que a regule.

É evidente que o turismo não se situa isoladamente no espaço, muito pelo contrário. O espaço por ele apropriado compõe-se de outras atividades que com ele concorrem, de modo que influi sobre ele não apenas legislação específica, mas todo instrumento legal que influencie direta ou indiretamente seu desenvolvimento. Uma vez estabelecido esse norte, importa observar como se dá o turismo em Lauro de Freitas, e como está inserido no município em tela.

Se a capital Salvador já nasce metrópole, como bem afirma Silva, Silva e Silva (2015), Lauro de Freitas já nasce metropolitana ou “metropolizada”, em razão de que, mesmo que ainda não apresentasse características para tal, em 1973 passa a compor a criada Região Metropolitana de Salvador, muito em função da alteração na matriz produtiva e, mais do que isso, na nova espacialização que esta assumia – mudando-se do Recôncavo para o norte de Salvador. Isto porque, tão logo de sua institucionalização enquanto município, movimentos demográficos e econômicos já se delineavam no município recém-formado e, apenas dez anos depois de sua emancipação, Lauro de Freitas insere-se na RMS, instituída na década de

1970³. Essa sua característica metropolitana tem repercussões, também, sobre o comportamento do turismo no município. Lauro de Freitas apresenta apenas atrativos de baixa hierarquia⁴ e em pequeno número, dos quais pode-se citar seus cerca de cinco quilômetros de orla, a secular Igreja da Matriz, no centro do município e a Reserva Indígena Tha-Féne. Todavia, de acordo com Reis Junior (2017), o município se beneficia, em muito, de seu posicionamento geográfico central na RMS, que lhe permite acesso facilitado aos destinos de seu entorno, notadamente Salvador, Mata de São João e Camaçari. Fazendo de Lauro de Freitas parada alternativa para hospedagem, mesmo que o atrativo principal que motivou a viagem não esteja no município.

Nesse cenário, o comportamento de Lauro de Freitas apresenta peculiaridades que o distinguem tanto dos demais municípios quanto das classificações previstas por Boullón (1990a, 1990b) prevê para municípios turísticos. Dentro das classificações do supracitado autor, o município caracteriza-se como centro de excursão e de recreação, por ser visitado por turistas que têm notadamente Salvador como destino central de seu deslocamento, mas, distribuídos pela capital, acrescentam Lauro de Freitas a seu roteiro de visitas de um dia (excursões). No que toca aos deslocamentos enquadrados como recreação, ou seja, oriundos de residentes dos municípios do entorno de Lauro de Freitas, a Tabela 1 revela seu peso no fluxo de visitantes que o município recebe.

Tabela 1 – Levantamento do fluxo de visitantes – Lauro de Freitas – 2013

ORIGEM	FLUXO ABSOLUTO	FLUXO PERCENTUAL
Bahia	565	75%
Outros estados	155	21%
Outros países	31	4%
TOTAL	751	100%

Fonte: Lauro de Freitas (2013).

A Tabela 1 aponta que grande parte do fluxo que o município recebe é proveniente do próprio estado da Bahia, sobretudo do entorno metropolitano (Camaçari, Salvador, Mata de São João e Dias D'Ávila). Os principais emissores de

³ Para maior detalhamento acerca desses processos, conferir Reis Junior (2017).

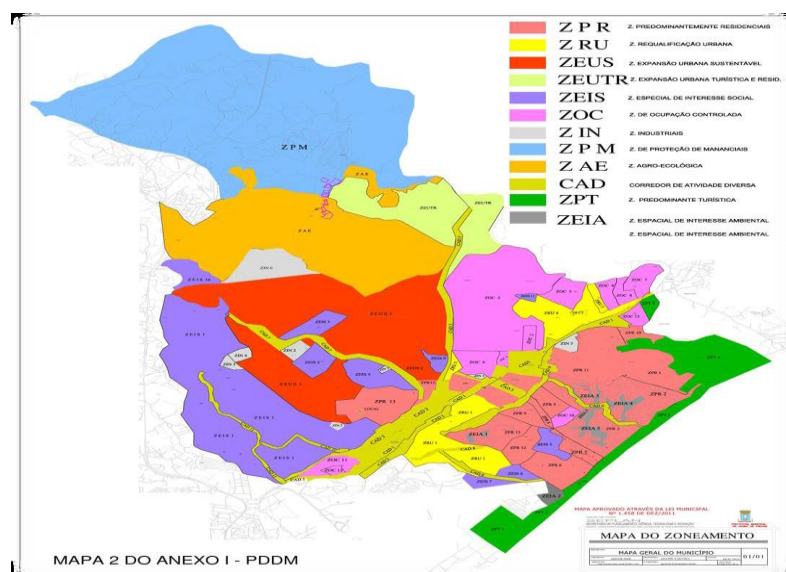
⁴ Boullón (1990b) escalona os atrativos turísticos numa hierarquia que vai de 1 a 4, sendo 4 o nível mais elevado, em que a principal variável considerada é o fluxo que dado atrativo é capaz de captar.

visitantes à Lauro de Freitas são Salvador (46%), Camaçari (18%), Feira de Santana (12%), Dias D'Ávila (10%), Mata de São João (8%) e Cruz das Almas (4%) (LAURO DE FREITAS, 2013). Esses números ratificam Lauro de Freitas, também, como centro de recreação.

O terceiro tipo de fluxo de Lauro de Freitas são visitantes que elegem o município como local de sua estadia, porém, o seu objetivo central de viagem está em outro município. São turistas de negócios que visam, notadamente, os municípios de Camaçari, São Francisco do Conde e Salvador. Esse tipo de fluxo não se enquadra nas categorias propostas por Boullón (1990a, 1990b), sendo denominado por Reis Junior (2017) como “Centro Turístico Dormitório”, que é aquele onde o visitante se hospeda num município que não é efetivamente seu destino fim, mas se fixa ali por benefícios logísticos que aquele destino possa lhe oferecer, fazendo o movimento pendular até seu destino final tantas vezes quanto ali permanecer.

Entendido o comportamento turístico do município, assim como sua relação com seus destinos de entorno, pode-se, enfim, observar o estado da legislação urbanística em sua relação com a atividade no município. No Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) de Lauro de Freitas o turismo aparece como uma das atividades que se pretende desenvolver no município, figurando, inclusive, no zoneamento, como se pode ver na Figura a seguir.

Figura 1 – Zoneamento de Lauro de Freitas.



Fonte: Lauro de Freitas (2008)

Na Figura 1, tem-se a divisão do município de Lauro de Freitas por zonas, onde podem ser identificadas as áreas destinadas, preferencialmente, ao uso residencial, comercial, industrial, turístico etc. Vale destacar na figura, em verde, a Zona Predominantemente Turística (ZPT). A zona abrange os bairros de Ipitanga, Vilas do Atlântico e Buraquinho como áreas nas quais se pretende desenvolver ou aperfeiçoar a atividade turística. Além dos três bairros citados, abrange, ainda, parte de Portão, em especial as margens do rio Joanes, nas proximidades da divisa com Camaçari – onde, por sinal, está situado o Terminal Turístico Mãe Mirinha de Portão.

A ZPT, no PDDM, é estabelecida como zona “[...] onde deverão ser estimulados empreendimentos turísticos e hoteleiros, bem como a criação de parques, sempre em consonância com os princípios de preservação ambiental” (LAURO DE FREITAS, 2008, p. 2). Todavia, a despeito das indicações voltadas ao turismo constantes no Plano, o entrave se dá por conta dos planos diretores apresentarem diretrizes para orientar o desenvolvimento do território municipal, consolidando-se a partir de legislações complementares, sendo, portanto, sem força efetiva *per se*. De modo que, a carência de uma Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) macula as iniciativas em prol do desenvolvimento da atividade justamente pela fragilidade em sua regulação.

Essa crítica é reforçada pela diretora⁵ do Departamento de Gestão Urbana da Secretaria de Planejamento e Gestão Urbana (SEPLAN) do município que atribui a pouca efetividade de ações relacionadas ao turismo no município à insuficiência da legislação, sobretudo a inexistência da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS). Segundo ela, “a partir do momento em que o Plano Diretor traz nos seus artigos a informação de que toda a regulamentação virá na LOUOS, você sem uma LOUOS fica sem referência nenhuma para análise e para o planejamento mesmo daquela região” (TRAVASSOS, 2016, informação verbal⁶). De modo que, mesmo não sendo uma lei obrigatória, em tais condições uma LOUOS se torna fundamental para a execução de ações por parte da prefeitura.

A crítica só torna latente a necessidade por uma maior atenção à condução da atividade no município, sobretudo em razão da relação de dependência que o turismo de Lauro de Freitas estabelece com os demais destinos da Região

⁵ Diretora entre os anos 2013 e 2016.

⁶ Entrevista concedida aos autores em 31 de outubro de 2016, na SEPLAN, em Lauro de Freitas.

Metropolitana de Salvador, como se ponderou no corpo deste texto e, também, conforme conclui Reis Junior (2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Federal n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade ou a lei de desenvolvimento urbano, foi decorrente da Constituição Federal de 1988. O texto legal trouxe inovações jurídicas e urbanísticas necessárias para contribuir na implementação de um novo modelo de cidades.

No contexto das cidades e os processos urbanos necessários, com vistas ao desenvolvimento urbano, surge o desafio contemporâneo de garantir a boa condução dos instrumentos que compõem a base da legislação urbanística municipal, principalmente nos municípios turísticos, como é o caso de Lauro de Freitas. A partir desse entendimento e da análise empreendida sobre o município de Lauro de Freitas, percebe-se a necessidade de implantação da LOUOS no município em tela, muito em função de que esse instrumento dá maior aplicabilidade às diretrizes que são apresentadas no Plano Diretor, mesmo que este último já apresente diretrizes voltadas a atividade turística.

Tendo em vista os potenciais riscos resultantes da má gestão ou mesmo do desenvolvimento do turismo à revelia de qualquer planejamento, há que se atentar para a construção do arcabouço completo e efetivo de instrumentos legais em prol do desenvolvimento social, físico e econômico do território municipal, aí incluso o turismo. Munido de instrumentos realmente efetivos, a gestão pública estará mais bem instrumentalizada para melhor conduzir a atividade.

É evidente que não se pode pôr sobre tais instrumentos o status de panaceia para sanar todos os problemas da gestão pública do turismo – sobre esta que, por sinal, estão vinculadas boa parte das fragilidades identificadas no turismo de Lauro de Freitas –, mas é um caminho para que a atividade seja encarada com a devida importância e deixe de ser tratada com o amadorismo que muitas vezes se percebe, e, aí então, o turismo tenda a se desenvolver com maior fluidez.

REFERÊNCIAS

BOULLÓN, R. C. **Los municipios turísticos**. México: Editorial Trillas, 1990a.

BOULLÓN, R. C. **Planificación del espacio turístico**. México: Editorial Trillas, 1990b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02/10/16.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

LAURO DE FREITAS. **Relatório do Departamento de Turismo de Lauro de Freitas**. Lauro de Freitas: SECULT, 2013.

_____. Lei municipal nº 1.330, de 30 de dezembro de 2008. **Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM)**. Lauro de Freitas, 2008.

REIS JUNIOR, L. C. **Turismo Metropolitano: o papel de Lauro de Freitas na Região Metropolitana de Salvador**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano) – Universidade Salvador – UNIFACS, Salvador, 2017.

SANTOS, F. S. **O Plano Diretor de Itabuna e seus desdobramentos na ampliação do ensino superior**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano) – Universidade Salvador – UNIFACS, Salvador, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, S. B. de M.; SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. **Salvador e sua Região Metropolitana: mudanças recentes, conflitos e perspectivas institucionais**. Geotextos, Salvador: UFBA, v. 11, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/13056>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

TRAVASSOS, S. C. **Entrevista I. [out. 2016]**. Entrevistador: Luciano Campos Reis Junior. Salvador, 2016. SEPLAN.mp3 (45 min.).

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.