

SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS

ISBN 85-85976-44-6

**DESENVOLVIMENTO
E TERRITÓRIO
NA BAHIA**



SEI

Informação
a Serviço da
Sociedade

www.sei.ba.gov.br

SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS

ISBN 85-85976-44-6



**DESENVOLVIMENTO E
TERRITÓRIO NA BAHIA**

EDGARD PORTO



**SUPERINTENDÊNCIA
DE ESTUDOS ECONÔMICOS
E SOCIAIS DA BAHIA**

Salvador
2003



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
Paulo Ganem Souto

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Armando Avena Filho

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA

Diretoria Geral
Cesar Vaz de Carvalho Junior

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC

NORMALIZAÇÃO
Gerência de Documentação e Biblioteca – GEBI

COORDENAÇÃO GRÁFICA
Dadá Marques

REVISÃO DE LINGUAGEM
Ana Maria de Carvalho Luz

Porto, Edgard.

Desenvolvimento e território na Bahia/Edgard Porto. – Salvador:
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. 2003.
111 p. : il. – (Série estudos e pesquisas, 61).

ISBN 85-85976-44-6

1. Planejamento regional – Bahia. I. Título. II. Série.

CDU 711.2 (813.8)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
PARTE 1	
REDE PRINCIPAL DE CIDADES DA BAHIA	
PROJETO PARA REFORÇAR POTENCIALIDADES	9
REDE DE CIDADES NA BAHIA	10
POTENCIALIDADE DESEJADA	22
RESULTADOS ESPERADOS	36
CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO	39
INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS E RESPONSABILIDADES	40
PARTE 2	
DO NORDESTE AOS CAMINHOS DO SUDESTE BRASILEIRO	
O MOTIVO E A ORDEM	43
FLUXOS E REFLUXOS: DA “INTEGRAÇÃO NACIONAL” À COMPETITIVIDADE LOCAL	44
NORDESTE: “PONTO (DOS) CARDEAIS”	44
A BAHIA EM PARTICULAR	49
A MUNDIALIZAÇÃO DOS FLUXOS E OS RESULTADOS REGIONAIS E URBANOS	50
REFLEXOS ESPACIAIS DO ENXUGAMENTO ESTATAL	52
EIXOS DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL, CIDADES E REGIÕES	53
PARTE 3	
BAHIA: MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO	
ALVO MÓVEL	59
SOCIEDADE HUMANA E MEIO AMBIENTE	60
DANÇA COM COMPROMISSO	62
TERRITÓRIO OCUPADO	68
PASSA-SE O PONTO	75
PARTE 4	
VISÃO ESTRATÉGICA PARA A REGIÃO DE SALVADOR	
EXISTIR E PENSAR	79
CONVERGÊNCIA NA REGIÃO DE SALVADOR	83
PLANEJAR PARA REALIZAR	97
PRAZOS E COMPROMISSOS	104
PORTO SALVADOR CIDADE	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

Os textos desta publicação abordam temas trabalhados pelo autor especificamente direcionados para a discussão sobre o desenvolvimento do estado da Bahia. Resultaram de pesquisas elaboradas para as disciplinas do Programa de Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional da Universidade de Barcelona/Unifacs, financiado pela Fapesb – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia. Em função disso, os estudos não possuem, aparentemente, uma ordem lógica e hierárquica, mas a sua leitura, em parte, contribui para o leitor compreender como as atividades humanas se rebatem no espaço territorial baiano e como isso pode orientar planos, programas e projetos estratégicos para o desenvolvimento do Estado.

Apresenta-se, em primeiro lugar, uma análise sobre o processo de formação da rede de cidades da Bahia, para demonstrar como, em cada tempo, essa rede apresenta caráter e funções diferenciados, e como ela ocupou espaços distintos do território. Ressalta-se a importância da indução estatal sobre a **“Rede principal de cidades da Bahia”**, a partir do estímulo aos esforços municipais na identificação das suas estratégias de desenvolvimento regionais, aliadas às estratégias de desenvolvimento estadual.

Considerando-se que o processo de globalização vem exigindo uma articulação cada vez mais clara das relações entre as atividades socioeconômicas do estado da Bahia e as de outras regiões do Brasil e do mundo, no estudo **“Do Nordeste aos caminhos do Sudeste Brasileiro”** faz-se um comentário crítico sobre como as estratégias nacionais de desenvolvimento em torno dos **“Eixos”** concentram investimentos em determinados territórios e lugares e chama-se a atenção para a tendência real de que as desigualdades sociais e econômicas de grande parte da região nordestina e do estado da Bahia possam vir a ser elevadas frente a outras regiões brasileiras.

Promovendo uma reflexão sobre as condições histórico-ambientais relacionadas com as atividades humanas no estado da Bahia, o estudo **“Bahia: meio ambiente e desenvolvimento”** traz informações importantes sobre o grau significativo de comprometimento ambiental de algumas atividades sociais e econômicas, ressaltando-se a discussão sobre alternativas de desenvolvimento, dentro de uma perspectiva de concentração ou de descentralização territorial.

Finalizando, o estudo **“Região de Salvador: uma visão estratégica”** traz uma abordagem especial sobre a parcela territorial mais importantes do estado da Bahia, se analisada do ponto de vista da concentração de população, dos fluxos econômicos e da oferta de infra-estrutura. Nesse caso, a abordagem é claramente propositiva, no intuito de estimular a discussão em torno dos temas mais estratégicos, e calcada no fato de que as ações desarticuladas obstruem a competitividade regional e de que há possibilidade de identificar aspectos capazes de estimular a convergência de políticas de inter-

venção em setores ou em territórios mais importantes para as atividades humanas.

Em função de o Porto de Salvador ser um equipamento estruturante para a região e ter um significado não menos importante para a cidade, mais especificamente para o Centro Histórico e para a zona do Comércio, aborda-se, de forma particular, no Box **“Porto Salvador Cidade”**, seus problemas e suas possibilidades.

Cesar Vaz de Carvalho Junior
Diretor Geral



PARTE I

REDE PRINCIPAL

DE CIDADES DA BAHIA

PROJETO PARA REFORÇAR POTENCIALIDADES

O estado da Bahia dispõe de uma rede de cidades principais que concentra mais de 70% dos fluxos sociais e econômicos. Trata-se de uma rede que dá o suporte urbano mais importante e estruturante ao desenvolvimento atual do Estado, exercendo essas cidades o papel de centros de apoio às atividades de serviços, comércio, educação, saúde, cultura, movimentos sociais criativos e outros, o que permite classificá-las como cidades-elo, elementos de integração dos pequenos centros urbanos e de produção agrícola com outras regiões de dentro e de fora do Estado da Bahia.

Este trabalho intenta indicar alguns caminhos capazes de potencializar essa rede urbana principal, restringindo-se a uma hierarquia de cidades superiores, o que traz limites para a compreensão de todo o problema urbano estadual. Mas é preciso ter consciência de estar trabalhando com cidades que agregam a maioria dos problemas das atividades urbanas no Estado.

O avanço dos meios de comunicação e os processos de reestruturação produtiva têm permitido uma elevação de fluxos sociais e econômicos entre lugares distantes, o que vem alterando a tradicional centralidade urbana (pólos) de uma dada região. Assim, inicialmente, busca-se caracterizar essa rede de cidades, mostrando como elas atuam com papéis diferenciados em porte e características, frente aos problemas das suas próprias regiões, e como, no seu conjunto, elas compõem uma rede capaz de servir como entreposto de fluxos sociais e econômicos entre os distintos lugares de sua região e de outras regiões.

Partindo desse pressuposto, tenta-se demonstrar que essa rede de cidades poderia desempenhar melhor o seu papel, o que teria reflexos imediatos no desenvolvimento social e econômico do Estado e de cada região ou cidade em particular.

O projeto apresentado intenta reforçar as potencialidades dessa rede de cidades, reconhecendo suas particularidades e afinidades como rede, a partir de estratégias voltadas para a montagem de políticas a serem definidas pelos agentes do desenvolvimento local (com presença eventual de agentes externos). Aborda-se a necessidade da formação de uma visão crítica local, com o intuito de ressaltar os problemas e as potencialidades de elevação da competitividade, e os caminhos a serem seguidos, tendo como temas mais importantes o reforço à organização e à formulação estratégica local, a formação de recursos humanos, a utilização ou reformulação de instituições adequadas aos problemas locais, a importância dos investimentos em educação, saúde, etc. Considera-se também a necessidade de requalificação física (urbano-regional), para adequar-se a organização territorial aos preceitos do desenvolvimento local.

Os avanços do desenvolvimento social devem estar refletidos na melhoria dos indicadores da expectativa de vida, do grau de instrução da população, na taxas de mortalidade infantil, etc, além daqueles que medem o desempenho da economia. A elevação desses indicadores é o que se espera como resultado deste projeto.

Para viabilizar tal empreitada, discorre-se sobre a metodologia a ser utilizada para a viabilidade do desenvolvimento endógeno, definindo-se os prazos de execução, os possíveis custos gerais e as instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, a serem envolvidas nesse processo.

REDE DE CIDADES NA BAHIA

Conceitos

De uma maneira geral, a necessidade de aglomeração de algumas atividades decorrentes das relações humanas constitui um elemento importante para definir o formato da organização territorial de qualquer região, país ou continente. Isso ocorreu em fases distintas do processo de civilização, desde a Idade Antiga, passando pela Idade Média, até a fase moderna, alterando-se o seu caráter e a sua intensidade. Em todas essas fases, a organização de determinadas atividades definia formatos distintos de aglomeração, os quais ganhavam um tônus de urbanidade em maior ou menor escala, com funções e papéis diferenciados e com variadas articulações de porte no seu conjunto, sempre manifestando o sentido geral de relações mais ou menos coesas.

A aglomeração de atividades humanas traduz um formato de relacionamento para a sobrevivência. Sempre foi assim, e não se especula formato diferente, pelo menos num prazo visível. Apesar de a “sobrevivência” ter um sentido amplo de preservação da “vida”, na realidade ela está associada a determinados interesses individuais ou de grupamentos. A rigor, esse mecanismo é próprio das relações sociais capitalistas, cuja gama de interesses pela apropriação individual (de pessoas ou de grupos) dos esforços coletivos é um dado da sobrevivência (dessas pessoas ou desses grupos). Em maior ou menor escala, essas contradições sempre ocorreram na reprodução da sociedade, seja na fase da produção hegemonicamente agrícola ou, posteriormente, na de produção industrial.

Os interesses e seus conflitos entre pessoas ou grupamentos de pessoas têm rebatimentos espaciais diferenciados, em função do modo de produção a que estão submetidas as relações desse conjunto de atores, num dado território, num dado tempo. Apesar de ter ocorrido sempre uma maior supremacia de um modo de produção sobre os demais, eles convivem no mesmo tempo, em territórios distintos, com distâncias compatíveis com a densidade das suas produções e das suas relações políticas. Mas o modo de produção hegemônico tem sempre a capacidade de estruturar com maior intensidade o espaço, fornecendo os elementos definidores dos processo de produção e de sua associação com o território.

Mesmo num território submetido a um mesmo modo de produção, há diferenciação espacial, porquanto as relações humanas interagem com o meio físico natural, transformando-o e gerando um novo ambiente, resultante do melhor desempenho da produção e da circulação dos fluxos sociais e econômicos. Isso define uma divisão espacial do trabalho, que, no seu conjunto, possibilita a reprodução dos fluxos cada vez em maior escala. São essas relações que alteram física e funcionalmente o território e dão feição diferenciada a aglomerados de atividades, em particular, ou nas relações entre aglomerações, criando redes. Se isso ocorre em territórios subordinados a uma mesma esfera de determinações de um único modo de produção, essas diferenciações se exacerbam em espaços submetidos a variados modos de produção.

Do modo de produção primitivo ao capitalismo moderno, as aglomerações de atividades e suas variações – vilas, núcleos urbanos, distritos, cidades, metrópolis, megalópolis ou metápolis (Nicolas, 1999) – sofreram alterações no tempo e no espaço e, dentro de cada tempo e de cada espaço, houve variações significativas de escala e funções dessas aglomerações e suas inter-relações, embora todas elas possam ser explicadas pelos movimentos sociais e econômicos que lhes deram sustentação.

É impossível e desnecessário, para este projeto, caracterizar a vastidão de casos que atestam e exemplificam esses fatos. Contudo, trata-se de um projeto para o Estado da Bahia, caracterizado pelo retardamento da sua assunção como espaço industrializado e pela vasta convivência com culturas agrícolas defasadas e baixos índices sociais. Isso implica tomar conhecimento, do ponto de vista geral, dentro do modo de produção capitalista, das relações e diferenças entre os ciclos, caracterizados pela hegemonia agrícola e industrial, e as aglomerações de atividades urbanas. Conhecer o nexos dos movimentos e seus rebatimentos espaciais é prática inevitável, para prospectar cenários e intervir na realidade.

Relações e diferenças urbanas

Na sociedade capitalista, as cidades exercem papéis significativos como espaços da sociabilidade e *locus* de aglomeração de atividades fundamentais para rebaixar custos de produção e de circulação de mercadorias. Como espaço concentrado de pessoas, as cidades permitem grande intensidade de relações sociais, que difundem mais intensamente as experiências individuais ou de grupamentos, exercitam mais intensamente a criatividade e a inovação, transformando-se em sítios onde emergem ações políticas renovadoras e condutoras de procedimentos que se generalizam para toda a sociedade. Enfim, têm a capacidade de atrair fluxos de pessoas dispersamente localizadas nas suas áreas de atratividade. Sob esse ponto de vista, as cidades exercem maior capacidade de atração, concentração, geração e irradiação de ideologias, que constituem motivações articuladas com a produção que lhes dá sustentação. Mas é também nas cidades onde as teias de articulação social conspiram contra o convencional e onde resso-

am as motivações das reestruturações econômicas com maior força e intensidade.

Do ponto de vista eminentemente econômico, é nas cidades onde se concentra a maior aglomeração de demandas por mercadorias, a maior intensidade do mercado consumidor, a maior densidade em elementos de infraestrutura, equipamentos econômicos e de rede física, onde circulam capitais, mercadorias e pessoas. Os equipamentos econômicos voltados para a comercialização e para os serviços encontram grande capacidade de propagação nas aglomerações urbanas, porque é exatamente aí que eles ganham escala de realização. É nas cidades que os custos de circulação são menores, por haver uma “proximidade entre as fontes de produção (unidades fabris, etc) e as unidades de comercialização e consumidores (mercado de consumo final e mercado de consumo produtivo)” (Porto *et al*, 1997:7). Se uma dada localidade urbana apresenta uma maior qualificação para concentrar a maioria desses fatores, ela também se qualifica para concentrar relativamente maior fluxo e maior capacidade de irradiar seus resultados para outras cidades, resultando, no sentido inverso, numa maior atratividade de fluxos e elevação da dependência de uma ou mais aglomerações urbanas mais próximas, relativamente.

Isso explica, em parte, a formação de uma rede hierarquizada de cidades articuladas. Evidentemente que há uma caracterização diferenciada de redes de cidades, porquanto haverá uma sucessão de redes articuladas por motivações diferenciadas. Essa associação de cidades depende da relação entre cada cidade e as características da sua base hegemônica de produção: agrícola, industrial, serviços para o turismo, comércio, etc. E mais: depende do porte, da densidade de fluxos, que serão o resultado dos fluxos demandados pela produção da sua região mais próxima e dos fluxos demandados pela teia internacional que opera em redes mundiais de cidades. Essa conjunção determinará o porte e a função de cada cidade. Esses dois atributos exigirão elementos estruturantes que deverão desempenhar suas funções específicas, com porte adequado. São elementos que têm relevância para que cada cidade exerça da melhor maneira possível o seu papel. Por isso é preciso compreender que cada cidade tem uma lógica diferente e carece de políticas próprias de desenvolvimento. Há de se destacar também que os movimentos sociais e econômicos são dinâmicos e cíclicos, alterando as cidades em suas redes, em seus papéis e formatos, a depender dos movimentos gerais da economia. Mas elas também trazem dentro de si uma margem de manobra própria para potencializar suas oportunidades, cuja capacidade de desempenho sempre estará atrelada aos movimentos locais inter-regionais.

Assim, é importante ter claro em que tipo de fluxo econômico e social uma dada cidade, ou uma dada rede de cidades (por exemplo, a rede baiana de cidades, limitada institucionalmente), está inserida. Se, para cada característica diferenciada de fluxos sociais e econômicos há uma territorialidade e uma rede de cidades compatível, é necessário reconhecer essa diferenciação de funções urbanas (comercial, serviços, comércio, indústria, institucio-

nal, etc) e as características dos seus fluxos (abrangência hegemonicamente local, macrorregional ou internacional). À luz de cada base produtiva, há reflexos urbanos diferenciados. A produção agrícola, numa dada região, conforma as cidades e suas redes de forma diferenciada do que ocorre nos casos de uma base produtiva industrial.

No primeiro caso, são exigidas cidades com equipamentos voltados basicamente para o funcionamento como entrepostos de comercialização da produção territorial, dando apoio, de um lado, à exportação da produção e, de outro, importando de outras regiões insumos e produtos industrializados para o consumo interno (modelo agro-exportador que caracterizou a rede de cidades da Bahia até os anos 50 do século XX). Esse modelo tende a criar cidades de menor porte, porque suas funções não constituem atrativo para grandes contingentes de população que, na verdade, estariam alocados nas áreas de produção, fora dos grandes centros. Sabe-se que isso, em parte, ainda ocorre hoje, mas as atividades agrícolas modernas são intensivas em capitais, o que também não contribui para um adensamento dos territórios hegemonicamente voltados para as atividades da agricultura, pecuária, mineração, pesca, etc.

A produção industrial, por sua vez, foi a responsável pela transformação das cidades em todo o mundo. Diferentemente das características da produção agrícola, as unidades de produção industrial se localizavam inicialmente nas zonas urbanas, deslocando-se posteriormente para os seus arredores, atraindo novas demandas para o interior das cidades. A partir dos séculos XVIII e XIX, cidades inglesas, francesas e dos Estados Unidos tiveram de reformar suas estruturas para permitir a absorção de novas funções, não apenas as de servir como entreposto comercial e como local para desfrute da burguesia agrário-comercial em seus saraus culturais. As cidades tinham de funcionar como locais de produção, atrair hordas de novos habitantes para as unidades fabris, a fim de fazer funcionar o incrementado setor comercial, novo em caráter e moderníssimo em porte, além de necessitarem de agilidade de funcionamento, para fazer circular com grande velocidade a produção industrial em série. As ruas e avenidas de outrora, onde circulavam carroças ou librés, deveriam ser alargadas e urbanizadas com novos valores, para receber o agitado tráfego de automóveis, para fazer fluir as demandas novas de circulação de pessoas e expressar a modernidade da urbanização ideologizada pela produção dos “Tempos Modernos”¹. Os novos procedimentos vinculados às novas funções urbanas expandiram-se em várias regiões do mundo, mesmo que nem para todas elas os processos de produção industrial tenham alcançado êxito. Mas o conteúdo ideológico da urbanização moderna alcançou grande parte das maiores cidades do planeta, que tentavam copiar Londres, Paris, Nova Iorque ou Chicago, com suas *park-ways*, seus embelezamentos urbanísticos e seus processos de higienização física e cultural.

Salvador foi um exemplo claro desse processo. Em 1935, a cidade e toda a sua região encontravam-se numa fase de congelamento das suas atividades

¹ Alusão ao filme de Charles Chaplin.

econômicas, baseadas na agro-exportação de produtos como cana-de-açúcar e tabaco –, e o seu crescimento populacional regredia relativamente. Esse foi o palco de movimentos de reforma urbana, como a Semana de Urbanismo (1935) e, posteriormente, o Escritório do Plano Diretor da Cidade – EPUCS (década de 1940). Foram manifestações mais demandadas pelos movimentos culturais e ideológicos da época, no âmbito dos quais ocorria algo semelhante em outras grandes capitais do Brasil (Rio de Janeiro e São Paulo), do que pela necessidade de revisão da estrutura urbana para absorver novos fluxos sociais e econômicos, os quais não davam sinais de alteração da histórica função de entreposto comercial da cidade.

Enfim, desse período até hoje, os processos de industrialização predominaram em direção à expansão e à reformulação das redes urbanas em todo o mundo, criando novas metrópoles e expandindo as existentes para a condição de megalópoles ou metápolis. Entretanto o que é mais comum para o caso em questão é a presença da produção industrial, da produção agrícola, da pecuária, da mineração, da agroindústria, etc., articuladas através de uma rede de cidades na Bahia, que vem se alterando em cada ciclo da economia, mas que exerce o papel fundamental de concentrar fluxos de comercialização e de apoio em serviços comuns a todas essas atividades. É essa diversidade urbana, em papéis, localização, porte e possibilidades, que é o objeto central deste trabalho, com vistas ao fortalecimento das cidades, a partir do reconhecimento das suas potencialidades, de suas possibilidades.

Porte e características básicas

A rede urbana principal da Bahia é composta de cerca de 28² cidades que concentram mais de 80% dos fluxos econômicos e sociais do Estado e que, por isso mesmo, representam a estrutura urbana intermediária que assume a liderança e dá suporte sociocultural e econômico aos territórios que concentram as principais manchas de produção do Estado da Bahia, notadamente a toda a economia estadual. Os municípios dessas cidades-sede representam quase 50% da população estadual, são responsáveis por quase 100% das matrículas nos cursos universitários, concentram cerca de 84% dos médicos, 70% dos dentistas, abrigam todas as emissoras de televisão e 70% das rádios licenciadas da Bahia (Porto *et al*: 1997). Ao se relacionar o consumo de energia com o porte comercial das áreas urbanas na Bahia, pode-se constatar que essa rede de cidades concentra mais de 80% das atividades de comércio e de serviços no Estado, onde somente Salvador tem uma participação de mais de 55%. Significa dizer que aos outros 370 municípios sobra apenas aproximadamente 15% das atividades comerciais e de serviços. Estratégica como é, essa rede de cidades faz a intermediação entre os fluxos que circulam nas pequenas áreas urbanas e a metrópole regional (Salvador), fornecendo equipamentos sociais e eco-

² Importante salientar que, em trabalhos distintos sobre o Estado e sua rede de cidades, utilizando metodologias e buscando objetivos diferenciados, chegou-se, em todos eles, à constatação de que a rede urbana básica no Estado era da ordem de 28 cidades (Ornelas, 1980; Cunha, 1991 e Porto *et al*, 1997).

nômicos de porte médio e de interesse mais imediato das atividades ligadas diretamente às unidades de produção e de toda a população de imensos territórios de baixa densidade do Estado da Bahia. Tem-se a consciência de que o papel dessas cidades, como da maioria das cidades brasileiras, já foi mais expressivo no período caracterizado pelas economias nacionais mais regionalizadas e mais acondicionadas em certos territórios, pela presença mais marcante do Estado. Entretanto, principalmente nos países periféricos, e principalmente nas áreas mais pobres desses países, como é o caso da Bahia e de todo o Nordeste brasileiro, essa rede de cidades ainda permanece com certa força de atração de fluxos e com uma presença marcante como “chassi”³ (Porto e Carvalho, 1995).

Cada núcleo urbano dessa rede tem um papel diferenciado em porte e características, que deve ser considerado para efeito de tratamento particular. Mas cada um deles guarda características gerais que podem ser classificadas como co-participantes dos mesmos problemas. O problema maior é que essas cidades em rede não estão preparadas para dar suporte a toda essa sua função estratégica, tanto como centros de atividades de comércio, de serviços, e unidades de produção regional, quanto como centros de equipamentos sociais e econômicos de apoio aos contingentes populacionais que lhes cobram atividades ligadas ao desenvolvimento das suas vida cotidianas. Em ambos os casos, uma maior qualificação das atividades desenvolvidas por essa rede de cidades poderá fortalecer diretamente as unidades de produção existentes e proporcionar uma ampliação de suas possibilidades e de suas potencialidades, além de ofertar melhores condições de vida aos seus habitantes.

Movimentos cíclicos da rede urbana baiana

Cidades do litoral

Quando a economia baiana ainda vivia seus momentos de exaustão da fase agro-exportadora, no final do século XIX e início do século XX, havia uma rede consolidada de cidades que se formou ao longo da costa, notadamente nas baías, na foz dos grandes rios ou ao longo de rios até o trecho navegável. Toda a circulação se fazia, evidentemente que caracterizada pela maior densidade e constituída pelas mercadorias mais importantes, pelo transporte marítimo, complementado pelo fluvial. Era uma hierarquia urbana formada, em primeiro plano, pela metrópole Salvador, e, em segundo plano, por uma série de cidades localizadas no Recôncavo baiano, seguidas por cidades localizadas em outras áreas do litoral e em algumas regiões interioranas.

Salvador exercia a função de entreposto comercial das mercadorias produzidas em outras regiões da Bahia e em estados vizinhos e que se destinavam a outros estados e outros países e, ao mesmo tempo, das mercadorias que eram produzidas fora do Estado e destinavam-se ao consumo nesse território. Cada

³ IBGE, Censos dos anos citados.

cidade litorânea, em segundo plano, e as do interior do território, em terceiro plano, exerciam o papel de mercado consumidor ou centro produtor e entreposto secundário dos fluxos sociais e econômicos no Estado, formando uma rede urbana que complementava as funções da metrópole e dava suporte à economia local. Esse papel da metrópole e das cidades que davam suporte à produção agro-exportadora exigia cidades com um porte eminentemente comercial, notadamente com uma vida desenvolvida em torno dos portos de atracação, marítimos ou fluviais. Aí se localizavam os equipamentos de apoio, como alfândegas (metrópole), escritórios de representação comercial etc, em cujas imediações apareciam as unidades comerciais e de serviços de apoio ao mercado local e regional, que conviviam diretamente com habitações para as faixas de renda mais elevadas, ao contrário da pobreza, que se instalava nas periferias imediatas. Todas essas cidades foram configuradas fisicamente pela integração entre a arquitetura colonial portuguesa e a topografia acidentada do Recôncavo e seus arredores (Salvador, Cachoeira, São Félix, Maragogipe, Valença e Camamu, até Ilhéus), ou com as planícies do litoral sul do Estado (Belmonte, Santa Cruz Cabrália, Porto Seguro, Prado, Alcobaça, Caravelas e Nova Viçosa). Em ambos os casos, os espaços construídos contrastavam com as condições naturais das embocaduras dos grandes rios ou baías, o que confere a essas cidades até hoje uma beleza peculiar e enseja a presença de inúmeros visitantes, em que pese o elevado grau de deterioração das edificações e monumentos históricos.

Evidentemente que o porte dos equipamentos era muito diferenciado entre a metrópole e as outras cidades. Porém, entre essas últimas, apareciam com maior destaque aquelas que tinham o papel de entrepostos secundários destacados, como foi o caso das cidades de Cachoeira e São Félix, no rio Paraguaçu, e, em menor escala, as cidades de Maragogipe, Nazaré, Ilhéus, Valença e Camamu, todas nas proximidades de Salvador.

Pode-se dizer que, até o início do século XX, havia três grandes macrorregiões econômicas no Estado: a relativamente forte região do Recôncavo, em fase de esgotamento da produção de cana-de-açúcar, tabaco, etc., que apresentava uma série de indústrias não articuladas em cadeias, cujo processo de consolidação foi abortado no final do século XIX (Ohlweiler, 1986); a região que vai de Valença, passando por Camamu, Itacaré, Canavieiras, Belmonte, Porto Seguro até Mucuri (Tavares, 1913), onde se estendiam as plantações de cacau, que superavam as culturas da mandioca e de café, a produção de aguardente e farinha, a extração de madeira etc. (Porto *et al.*, 1995), mas onde já havia uma forte concentração da produção no entorno de Ilhéus, com uma clara tendência à interiorização na direção de Itabuna e de outras cidades que se consolidaram a partir dos primeiros vinte anos do século passado (Porto *et al.*, 1992); e distintas microrregiões tênues, dispersamente localizadas no interior do Estado e com maior concentração no entorno das cidades de Vitória da Conquista, Caetité, Lençóis, Jacobina, Barra e Juazeiro, voltadas, principalmente, para a cultura da pecuária, mineração e plantações de subsistência em pequenos aglomerados que serviam de suporte para a passagem das boiadas (Ribeiro, 1997).

A interiorização da rede urbana

Até a década de 1940, a relativamente pequena produção agropecuária baiana não exigia uma rede urbana hierarquizada e qualificada para lhe dar suporte. A pequena escala e as características da produção não criavam condições para gerar mercados locais, e só o conjunto obtinha capacidade de sustentação à comercialização da metrópole. Com exceção, evidentemente, da região cacaueteira, que já tinha montado uma rede de cidades estruturada hierarquicamente e com funções com certo grau de definição relativa, as outras regiões baianas efetuavam suas comercializações com a metrópole diretamente, ou para consumo do mercado soteropolitano, ou para exportação.

Em que pese Salvador já vir apresentando queda relativa de população no Estado desde o início do século passado e apresentar a menor taxa de crescimento populacional em 1940, a rede de cidades baianas, nessa década, caracterizava-se por apresentar uma polarização entre a metrópole e uma rede de pequenas cidades. Quase 94% das cidades baianas tinham, no máximo, 5 mil habitantes, o que representava menos de 2% da população de Salvador – 283 mil pessoas. Havia apenas 10 cidades de até 10 mil habitantes e apenas 9 de até 20 mil habitantes (Silva e Silva, 1991). Ou seja, não havia cidade intermediária entre esse porte e Salvador, e a distribuição da população ocorria de certa forma dispersa territorialmente, sem constituir focos de desenvolvimento urbano, a não ser na região cacaueteira. Já em 1950, constata-se a existência de cidades com até 50 mil habitantes e, nas décadas seguintes, as lacunas de cidades médias começam a se completar, com as taxas de urbanização do Estado passando de 2,92%, entre 1940 e 1950, para 4,98% entre 1950 e 1960, estabilizando-se na taxa de 4,2% nas décadas de 1960 a 1980 e caindo até os dias de hoje⁴. Entretanto a cidade de Salvador tem seu percentual crescente de participação na população no Estado, passando de 7,4% em 1940, para 8,6% em 1950, alcançando 18,6% no ano 2000. O processo de industrialização do Centro Sul do país já se refletia no Estado, com as novas acessibilidades criadas para gerar novos mercados de consumo. Paralelamente, havia uma paulatina substituição de uma economia baseada na produção primário-exportadora para uma economia industrializada, como será visto a seguir.

Até os anos de 1950, quando a Bahia recebeu investimentos na Refinaria Landulfo Alves e criou as condições para um processo posterior de industrialização, a economia baiana passava por um processo de apatia econômica (Oliveira, 1977), em que pese uma tendência sempre pouco acelerada de expansão da agropecuária na direção do interior do Estado, com a criação e expansão de uma rede de cidades na direção do rio São Francisco. Desde o século XIX, os agentes do desenvolvimento local defendiam a tese de que a acessibilidade ao interior do Estado e sua vinculação com outros estados do

⁴ IBGE, Censos dos anos citados.

Brasil eram fatores estratégicos para o desenvolvimento das atividades comerciais. Tanto o Governo da Bahia quanto particulares se voltaram para abrir estradas, inicialmente com ferrovias e posteriormente com rodovias, o que, a partir da década de 1930, “se transformaria na única alternativa considerada para os transportes” (Freitas, 2000).

Cresciam as cidades localizadas ao longo do novo eixo de ligação rodoviária e de crescimento entre o Sudeste e o Nordeste do Brasil, que serviam como passagem da mão-de-obra do Nordeste para trabalhar nas indústrias do Sudeste e, ao mesmo tempo, como trajeto de escoamento das mercadorias produzidas na área recém-industrializada do Sudeste para serem consumidas pelo mercado nordestino. Esse novo eixo de circulação alterava o modo de circulação anterior, pautado preponderantemente no transporte marítimo/fluviial, e reforçava o aparecimento de uma rede de cidades comerciais no seu entorno, as quais serviam, ao mesmo tempo, como apoio a essa circulação inter-regional brasileira e como uma concentração dos fluxos de suas áreas de influência, dentro do próprio estado da Bahia. Assim, tomam novo impulso as cidades de Vitória da Conquista, Jequié e Feira de Santana. São essas cidades que passam agora a fazer o papel de rede secundária de entreposto comercial da Bahia, já exercendo esse papel diretamente, ao contrário da fase anterior, quando Salvador concentrava essa função.

Vitória da Conquista passava a concentrar os fluxos de uma vasta região que se estendia para além do rio São Francisco, indo até Barreiras, enquanto Feira de Santana também liderava uma vasta região, não tão grande quanto a de Vitória da Conquista, porém mais densa em produção, que se espalhava por toda a área central da Chapada Diamantina e Nordeste do Estado, indo até Juazeiro. Nesses territórios, apareciam, ainda que dispersamente, cidades de porte pequeno, motivadas pela aberturas de novas vias inter-regionais, compatíveis com os fluxos comerciais, com a pecuária, a agricultura de subsistência e a mineração, que pouco demandavam infra-estrutura urbana. Essa alteração do modo de transporte – marítimo, depois ferroviário/marítimo/fluviial e finalmente o rodoviário/marítimo – manteve a configuração dos fluxos na direção de Salvador, que continuava a manter seu papel hegemônico de entreposto comercial até a década de 1960.

À medida que isso ocorria, acentuava-se a decadência da maior parte das regiões litorâneas, ressaltando-se apenas o crescimento contínuo da produção da região cacaueteira e de suas cidades e do dinamismo do interior da região do extremo sul, entre 1950 e 1975, com a exploração da madeira (em pouco mais de vinte anos, a região perdeu quase que 40% da sua cobertura vegetal), sem que isso tenha ocasionado repercussão nas cidades históricas do litoral (Leão, 1992). Enquanto isso, entre 1920 e 1940, Salvador cresceu apenas de 283.422 habitantes para 290.443, alcançando as menores taxas de participação de população em relação Estado – 8,50% em 1920 e 7,41% em 1940.

Consolidação e redefinição da rede urbana

Até a década de 1960, a economia baiana ainda tinha uma supremacia da agropecuária no seu PIB, o que só foi superado pela indústria no final da década de 1970. Entretanto a rede de cidades já estava montada e consolidada, devidamente articulada com a rede de rodovias e pautada num modelo concêntrico na direção da metrópole.

A partir da década de 1960/1970, três movimentos nacionais tiveram repercussões significativas no Estado: a internalização de capitais industriais na direção do Nordeste brasileiro, assentada muito fortemente na região de Salvador; o deslocamento das atividades agrícolas de corte moderno, principalmente a produção de grãos, do sul do Brasil na direção do Centro Oeste do território nacional, com repercussões diretas sobre a região oeste e norte da Bahia; a elevação e a consolidação das atividades turísticas no litoral baiano.

Esse processo de desenvolvimento – que ocorreu de forma exógena na Bahia, apesar das formulações técnicas de importantes profissionais locais e as pressões de representantes políticos da Bahia – proporcionou um crescimento das regiões territorialmente extremas do Estado, notadamente as do Litoral, do Oeste e do Norte baiano (Porto *et al.*, 1997).

A **região litorânea** foi potencializada por três estímulos casados, porém diferenciados no tempo.

O primeiro deles foi o processo de industrialização da região de Salvador, que adensou industrialmente a metrópole, criou novos valores, e como isso atraiu um volume razoável de pessoas de outras regiões do Estado e de outros estados. Isso possibilitou que a cidade de Salvador ampliasse seus fluxos comerciais e, logicamente, seu território, descentralizando suas áreas comerciais e de serviços na direção da zona do Iguatemi, Itapuã e Estrada do Coco e, no outro lado, na direção da BR-324. As áreas habitacionais se estenderam na direção Norte, para as faixas de rendimento mais baixo, e no sentido da orla, para as faixas de rendimento superior, caracterizando uma nova cidade, uma nova metrópole, agora conurbada com os municípios de Lauro de Freitas, Camaçari/Orla, Simões Filho, Madre de Deus e Ilha de Itaparica. As cidades ao Norte da metrópole também receberam grande contingente populacional, ampliando a sede dos municípios. Feira de Santana, que exercia o papel de centro nodal de transporte e de centro urbano hegemonicamente centralizador de uma vasta região do semi-árido baiano, também recebeu um forte investimento industrial e elevou o seu papel para integrar uma Macrorregião de Salvador (Porto e Carvalho, 1996), na qual ela agregava uma nova função, a de ser portal de uma nova região que articulava os fluxos econômicos de dentro da Bahia e entre os fluxos do Centro-Sul e Nordeste do Brasil. Mais recentemente, com o abortamento da industrialização subsidiada da década de 1960 a 1980, essa Macrorregião tende a enxugar-se, no sentido de concentrar suas atividades em alguns subespaços, para elevar sua capacidade de concentração de fluxos de população e de

mercadorias, além de investimentos modernos e mais competitivos. Nessa nova realidade, Feira de Santana perde força de atração em relação a Salvador, voltando-se com maior empenho para suas relações com municípios próximos, embora não deixe de compor a Macrorregião de Salvador.

O segundo estímulo à região litorânea da Bahia foi constituído pelos investimentos em papel e celulose no extremo sul, da ordem de 1,5 bilhões de dólares, que comprometeram fisicamente grande parte do território, embora hoje tenha sido responsável pelo incremento do setor no PIB baiano da ordem de 5%. Esse movimento, juntamente com o turismo, repercutiu muito na rede de cidades, reforçando Teixeira de Freitas como um dos centros urbanos regionais de maior peso, juntamente com Eunápolis, quando antes a maior centralidade dos fluxos regionais se concentrava em Itamaraju.

O terceiro estímulo, que garante um forte incremento às atividades urbanas, é o turismo, que se desenvolveu com grande força a partir da década de 1950 em todo o mundo, e em particular na década de 1970, no Brasil. Na Bahia, o turismo se concentrou ao longo de todo o litoral baiano, mais significativamente nas regiões de Salvador e seu litoral norte, Porto Seguro e Ilhéus e, em menor escala, entre Caravelas e Mucuri, Una e Itacaré, passando por Ilhéus, e entre Camamu e Valença, com maior peso para o entorno dessa última localidade. Foi uma atividade fortemente estimulada pela abertura da BR-101, que liga o Sudeste ao Nordeste brasileiro, juntamente com os atrativos físico-ambientais e a concentração de sítios históricos, dando forças para reformular a rede de cidades históricas, degradadas desde o século XIX, e que agora encontram estímulo para crescer, às vezes, por conurbação, como é o caso de Porto Seguro e Santa Cruz Cabralia e de todo litoral norte, entre Salvador e Sauípe. Às vezes, isso ocorre com a criação de bipolos urbanos, a exemplo de Porto Seguro e Eunápolis, que se tornaram cidades complementares e dependentes, tal como ocorre com Itabuna e Ilhéus, como será analisado mais adiante (Mapa 1).

Urbanização nos extremos da Bahia

Esses três estímulos, de tempos diferentes porém contíguos, articulam-se principalmente nos centros urbanos de apoio comum. São as cidades que se adaptam para oferecer suporte cruzado às atividades industriais e turísticas, mormente nos aspectos comerciais e de serviços. É exatamente por isso que os municípios com as maiores taxas de crescimento populacional nas últimas décadas, na Bahia, situam-se nessa região litorânea, como é o caso de Porto Seguro, que elevou sua população em 176% entre os anos de 1991 e 2000 e Camaçari em 41% no mesmo período⁵. A região do litoral baiano é constituída de uma série de regiões contíguas, com produção distinta, porém articuladas territorialmente, onde as cidades que se desenvolveram ao longo do eixo rodoviário formado pela BR-101 têm papéis comerciais complementares aos papéis de concentração de equipamentos turísticos das cida-

⁵ Censos de 1991 e 2000 do IBGE.

des localizadas no cordão de praia, eventualmente com a peculiaridade de Salvador, comentada anteriormente.

“A Microrregião de Barreiras⁶ cresceu sua participação no VPB estadual de 1,1% para 10,8 entre 1985 e 1996...” (Porto *et al.*, 2001), enquanto que a Microrregião de Juazeiro elevou sua participação no VBP estadual de 2,7% para 5,5% no mesmo período. O fortalecimento dessas duas regiões extremas do território baiano criou áreas com uma concentração relativamente grande de produção, de novos investimentos e de pessoas, o que possibilitou elevar as taxas de crescimento das cidades de Barreiras (crescimento de 41% entre 1991 e 2000) e de Juazeiro (crescimento de 35% entre 1991 e 2000), com percentuais superiores às médias estaduais. Hoje, as maiores perspectivas de crescimento ainda ocorrem nessas extremidades, as quais se articulam através da rede de cidades e da infra-estrutura viária, agora também hidro-ferroviária, instalada historicamente e que compunha a rede urbana reforçada a partir da década de 40 do século passado, mas que encontra dificuldades para soerguer-se nos tempos da exacerbada competitividade internacional. O que se pode prever, o possível na dinâmica do desenvolvimento atual, é que as áreas e as cidades que dão suporte ao desenvolvimento dos extremos do território tendam a concentrar maiores fluxos sociais e econômicos, e que as áreas do entorno dos grandes eixos da nova logística de transporte, pautada na multimodalidade (hidrovia-ferrovia e rodovia), passem a ter melhores oportunidades do que o restante do território e das cidades baianas. É essa rede de cidades, com possibilidades maiores, mas com grau diferenciado de perspectivas, que compõe a rede urbana principal de suporte ao desenvolvimento social e econômico da Bahia.

POTENCIALIDADE DESEJADA

Princípios da autonomia/dependência

Os papéis desenvolvidos pela rede de cidades já foram mais definidos e mais intensos quando a economia tinha um cunho mais regionalizado, com a presença mais marcante do Estado na promoção do desenvolvimento nacional, e as áreas urbanas tinham maior presença regional na articulação dos fluxos sociais e econômicos. Hoje, com a mundialização desses fluxos, com a reformulação do papel do Estado – voltado agora principalmente para regular a economia, embora ainda tenha participação no fomento ao desenvolvimento –, com a reorganização da produção, voltada para enfrentar a competitividade numa escala mundial e com os avanços nos meios de comunicação e de transportes, as relações de fluxos entre as cidades ocorrem em maior intensidade. Isso quebra em muito a hierarquia da rede, mas não a destrói, permitindo, por exemplo, que as mercadorias circulem e sejam comercializadas diretamente entre as “praças”⁷, sem maiores intermediações

⁶ Delimitação territorial utilizada pelo Censo Agropecuário do IBGE.

⁷ Praça é uma expressão utilizada pelos atacadistas e varejistas para designar uma dada clientela de uma cidade, para efeito de venda de mercadorias.

de outras “praças”. Permite ainda que circulem capitais entre lugares distintos, sem intermediação financeira, além de propiciar uma maior concentração do controle administrativo e financeiro dos negócios mundiais numa determinada cidade (notadamente dos países mais ricos). Como resultado, as cidades têm, num certo sentido, maior independência do que antes com relação a outras cidades, o que desestimulou bastante as integrações regionalizadas, restritas a territórios antes controlados internamente. Por outro lado, mais dependentes dos procedimentos centralizados da produção em unidades e em países centrais, as cidades e seus fluxos sociais e econômicos reformatam seus costumes e reconsideram suas culturas, em troca da uniformização de alguns comportamentos sociais. Isso também faz com que o Estado, e aqui dando mais ênfase ao papel do Governo do Estado da Bahia, tenha de alterar suas estratégias de atuação no fomento ao desenvolvimento. O Governo Estadual ainda tem papéis importantes para promover o desenvolvimento, mas parte do papel de planejar, que antes lhe era atribuído, agora passa para a esfera das empresas controladoras dos serviços privatizados de infra-estrutura. Isso constitui uma alteração significativa nos instrumentos de controle do crescimento urbano, agora utilizado de forma repartida, atomizada e flexibilizada.

Mas, para os municípios, estabeleceram-se novas possibilidades de interagir com outros lugares, com outros atores, com uma nova estratégia, onde o esforço próprio tornou-se fundamental para enfrentar suas limitações. A necessidade de concentrar o foco em suas potencialidades é um fator preponderante como ponto de partida para o desenvolvimento, nos aspectos que dependem das suas próprias forças.

Dentro desse enfoque, ganha importância, neste Projeto, o estímulo do Governo do Estado às cidades, como ente político que dispõe de instrumentos capazes de fomentar parte do desenvolvimento social e econômico do seu território. Assim, esse processo tem como princípio premiar os esforços locais, articulando as ações com o Governo Federal e com instituições internacionais – bancos, ONGs, etc. São ações que deverão ser utilizadas para potencializar as vantagens locais, criando as possibilidades de desenvolvimento de novas tecnologias e mecanismos capazes de criar ambientes propícios para fomentar a produção, a circulação no território baiano e a maior articulação da rede principal de cidades.

Nessa escala das intervenções sobre a rede urbana, deve-se priorizar: o estímulo ao espírito empreendedor; a qualificação dos recursos humanos; o esforço da irradiação territorial de informações adequadas; a elevação do grau de educação de forma universalizada e a estruturação moderna e adequada das instituições locais. Tudo isso realizado a partir da identificação constante das limitações e possibilidades de cada cidade, frente aos outros mercados regionais e internacionais.

A competitividade irá se expressar a partir da necessidade de que a rede urbana da Bahia seja qualificada, para melhorar o seu desempenho. Isso

necessariamente se traduzirá em processos específicos, tanto de solidariedade, por um lado, quanto de competitividade com outras cidades, de outro lado. O papel do Governo do Estado é exatamente o de articular os processos e permitir o melhor desempenho do conjunto da rede.

O grau de desenvolvimento deverá ser avaliado pela qualidade dos indicadores sociais e econômicos locais. Não é suficiente medirem-se as taxas de crescimento do PIB, senão também a melhoria das taxas de mortalidade infantil, de analfabetismo, de educação, do grau de satisfação pública, das doenças relacionadas com saneamento, a oferta de água, energia, meios de acesso às informações, etc. Enfim, o grau de desenvolvimento adequado, definido como meta para ser alcançada na Bahia, será aquele em que o conjunto da comunidade urbana esteja situado cada vez mais acima da média aceitável.

Síntese dos pressupostos

As cidades não se constituem desempenhando papéis isolados em suas próprias regiões, mas elas são articuladas com uma rede de cidades de regiões distintas, distribuídas territorialmente com uma lógica compatível à densidade de fluxos sociais e econômicos que faz a concatenação entre cada região ou território, com porte e características diferenciadas.

Estando em rede, as cidades também estarão submetidas aos movimentos sociais e econômicos desde a escala local ao nível internacional, com maior ou menor presença em função de cada caso em particular.

Cada cidade tem um papel diferenciado, em que pese a rede de cidades estar articulada e distribuída geograficamente em função da densidade e das características dos fluxos que lhe são atribuídos.

Assim, cada uma das cidades apresenta demandas diferenciadas, cujos tratamentos particulares devem ser fruto da montagem de estratégias específicas. Entretanto, há um traço comum entre as cidades, que é o fato de todas estarem subordinadas a políticas estaduais de desenvolvimento, as quais têm a responsabilidade de compatibilizar as políticas municipais com as políticas nacionais e internacionais, direcionando prioritariamente, num corte institucional para o Estado, os investimentos públicos e regulando ou incentivando investimentos privados.

Compreende-se, entretanto, que ao Governo Estadual compete sinalizar para a rede de cidades os papéis e as funções que cada grupamento, ou individualidade de centros urbanos, deve desempenhar, para viabilizar uma estratégia de desenvolvimento estadual.

As cidades devem se qualificar para melhor desempenhar suas funções como centros especializados de desenvolvimento social e econômico. Cabe a cada cidade, como liderança de um dado território, participar

dessas decisões, reivindicar maior e mais qualificada participação, mostrando sua capacidade de identificar limitações e de enfrentar as dificuldades.

O princípio deste projeto é reconhecer que essa realidade de funções hierarquizadas é dinâmica e que o esforço de cada cidade ou região deve ser incentivado e reconhecido como potencialidade para o desenvolvimento estadual.

O objetivo será sempre o de contemplar aquelas cidades que mostram maior desenvoltura para enfrentar a realidade e encontrar soluções para viabilizar suas estratégias.

Isso terá limites em função da viabilidade da estratégia estadual, que poderá exigir ações com a maior presença do Governo Estadual nas cidades que são consideradas estratégicas para o desenvolvimento da Bahia, mas que estão em um estágio que careça de estímulo inicial para melhor desempenhar seus papéis no desenvolvimento estadual.

Ações estratégicas

- Estabelecer estratégia para uma política de atuação do Governo Estadual voltada para o fortalecimento de 28 cidades/regiões responsáveis pela concentração de mais de 85% dos fluxos sociais e econômicos da Bahia, conforme pesquisa publicada em *Cidades da Bahia* (Porto *et al.*, 1997).
- Reforçar as áreas ou setores dessas áreas urbanas que tenham significado estratégico para o desenvolvimento estadual.
- Estimular os agentes locais a pensar e a agir estrategicamente, com vistas a encontrar novos caminhos para a expansão de suas atividades econômicas, sociais e institucionais, com repercussão no desenvolvimento local/regional.
- Indicar parâmetros para que o Governo Estadual possa identificar conjuntos de cidades que tenham as mesmas características e papéis, possibilitando a aplicação de instrumentos por blocos.
- Identificar quais as áreas de atividades que constituem eventos estratégicos para o desenvolvimento estadual e o desenvolvimento das cidades/região.

Políticas Específicas

- Priorizar investimentos que viabilizem a estratégia de desenvolvimento estadual e, em segundo lugar, investimentos que estimulem as discussões estratégicas para desenvolvimento das cidades. Nesse caso, os recursos deverão ser distribuídos proporcionalmente aos municípios, a partir da

sua importância para o desenvolvimento estadual, estabelecido pelo Plano de Desenvolvimento Urbano para a Bahia. Em cada ano, haverá um diferencial para as cidades que obtiverem maior desempenho na aplicação dos recursos, conforme indicadores pré-selecionados.

- Priorizar recursos para a rede urbana principal, definindo percentual no orçamento estadual para investimento nas 28 cidades da Bahia. Cada município poderá ter maior possibilidade para receber valores adicionais, desde que mostre capacidade de mobilização política e de formulação de um plano de desenvolvimento, com participação dos agentes locais. À medida que esse Plano seja formulado com uma perspectiva de solidariedade com outros municípios (maior número de municípios consorciados), os investimentos municipais poderão ser acrescidos de novos valores, a partir de parâmetros a serem definidos no Plano de Desenvolvimento Urbano para a Bahia, cujos esboço será traçado a seguir.
- Atuar universalmente nas áreas de educação e de saúde como pressupostos básicos para o desenvolvimento humano.
- Atuar prioritariamente nas atividades econômicas que representem o eixo básico de desenvolvimento macrorregional e que esteja concentrado em determinadas localidades.
- Atuar em elementos de infra-estrutura capazes de articular cidades com maiores fluxos intermunicipais, de caráter macrorregional.

Reforço às especializações e à autonomia

As alterações cíclicas da rede de cidades da Bahia exigiram que, em cada período, houvesse estratégias próprias para responder às demandas urbanas. Em um dado momento, havia uma metrópole para suprir a concentração dos fluxos comerciais e realizar o papel de entreposto comercial entre a produção eminentemente agrícola da Bahia e os produtos industrializados de outras regiões do Brasil e de outros países. No momento seguinte, outras cidades do interior assumiram um papel intermediário de fornecer suporte à produção local e intermediar ou não (como foi o caso de Ilhéus por algum tempo) fluxos com a metrópole baiana e outros centros industriais (Rio de Janeiro e São Paulo), como era o caso das cidades de Vitória da Conquista e Feira de Santana.

Pode-se dizer, hoje, que não só a divisão de responsabilidade, mas a autonomia ou dependência constituem situações mais complexas, como também o é a especialização da rede de cidades da Bahia. Há classificações distintas em porte, na divisão espacial de funções, mas sabe-se que elas têm a perspectiva apenas de expor um método para intervir na realidade. Sob esse alerta, podem-se classificar as aglomerações urbanas na Bahia da seguinte forma: Salvador-metrópole; cidades comerciais de porte interestadual; cidades comerciais de abrangência local; cidades especiais; cidades do turismo.

A **Salvador-metrópole** assume o papel de articular os fluxos sociais e econômicos mais importantes e estruturantes da economia baiana e, em particular, concentrar as atividades de comércio e de serviços, de habitação e de instituições que, no seu conjunto, oferecem apoio direto às atividades industriais e turísticas da Macrorregião de Salvador e Região Turística de Salvador, respectivamente. A Salvador-Metrópole é constituída de uma área urbana contínua, com funções homogêneas como centro de comércio, serviços e de habitação, dentro da Macrorregião de Salvador⁸ (Porto e Carvalho, 1995), e é composta pelas áreas urbanas dos municípios de Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz e Itaparica.

A metrópole apresenta um crescimento populacional acima da média baiana, recebendo, relativamente, os maiores percentuais em investimentos industriais no Estado. Concentra, cada vez mais, a arrecadação de ICMS no Estado – que cresceu de 63,28% em 1995 para 75,34% em 2000 –, apresentando potencialidades para expandir-se, concentrando atividades estratégicas para elevar seu papel de liderança no quadro regional e estadual (Porto e Carvalho, 2001). Nesse sentido, na metrópole deverá se concentrar o escoamento das produções mais importantes do Estado, voltadas para a exportação. É o caso, principalmente, do escoamento da produção de grãos do Oeste baiano, de automóveis produzidos na própria região de Salvador, de um conjunto de produções dispersas localizadas em pontos diferenciados do interior do Estado. E, no sentido inverso, utilizando os mesmos meios físicos de circulação, transportar produtos importados e a produção de insumos e de outros produtos industrializados para essas regiões do Estado. É isso que poderá constituir um volume para viabilizar um porte para o Complexo Portuário da Baía de Todos os Santos, capaz de competir com outros portos brasileiros, notadamente com o Complexo de Suape. É isso que também pode viabilizar o transporte multimodal para a Bahia e permitir criar as relações econômicas e sociais entre os extremos do território, mais desenvolvidos porém mais distantes entre si.

O bom desempenho desse papel estratégico da metrópole terá repercussões sobre a rede integrada de transportes multimodal (rodovia, ferrovia e hidrovia) do Estado, podendo criar condições de irradiação dos seus resultados para receber investimentos, notadamente ao longo desses eixos de transportes.

Além disso, é na metrópole para onde convergem todas as manifestações culturais e artísticas da Bahia e onde o conjunto desses movimentos (juntamente com os fluxos econômicos) assume um formato próprio e qualificado para atingir mercados externos, com rebatimentos diretos sobre a região de Salvador e outras regiões do Estado.

⁸ Os autores não definem detalhadamente os municípios que compõem a Macrorregião de Salvador; entretanto consideram ser um território que inclui a cidade de Feira de Santana e que é caracterizado por uma uniformidade de plataforma de produção (industrial), por uma uniformização de consumo e de costumes, por uma densidade de infra-estrutura e de fluxos econômicos e sociais, distintos das áreas vizinhas, e por espaços com funções complementares e convergentes. Um desses espaços é a Metrôpole, denominada pelos autores de Salvador Ampliada e que é composta pelos municípios de Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz e Itaparica.

Desse ponto de vista, a metrópole deve ser reforçada por elementos estruturais que enalteçam as suas potencialidades para absorver investimentos capazes de reproduzir essas suas atividades principais. São equipamentos comerciais, de serviços, educacionais, de saúde e institucionais, ou mecanismos de políticas urbanas com raio de abrangência macrorregional e estadual e que tenham a capacidade de articular os fluxos locais com os fluxos internacionais. Serão investimentos que podem servir, ao mesmo tempo, como apoio a uma ou a mais de uma das atividades da economia estadual, especificamente àquelas que só encontram porte e características para se desenvolver com maior capacidade competitiva na metrópole. Ressalta-se a necessidade de articularem-se espacialmente os investimentos na Metrópole, principalmente com os fluxos turísticos do litoral norte e da região do Baixo Sul, através da Baía de Todos os Santos, com as demandas do setor industrial da Macrorregião de Salvador, com os equipamentos da Macrorregião que comporão o sistema articulado de transporte multimodal com os eixos viários estruturais do Estado e, por fim, com os fluxos dispersos que provêm das produções distintas e de menor porte localizadas em várias das regiões do estado da Bahia. É necessário que o resultado desse conjunto de fluxos potencializados e suas associações espaciais permita viabilizar equipamentos de porte e de qualidade de caráter mundial.

As **idades comerciais de porte interestadual** podem ser consideradas como aquelas que foram formadas pela interseção de fluxos sociais e econômicos locais com os fluxos de passagem pelo Estado. São as áreas urbanas que têm um porte comercial de atendimento a um vasto território local (relativamente a outras cidades comerciais do Estado) e possuem uma localização estratégica para dar também suporte à circulação de mercadorias e de pessoas entre outros estados do país. Isso pressupõe que essas cidades, conformadas ou não em rede linear em torno de eixos de transportes, apresentem demandas especiais para responder a esse duplo papel. São as cidades localizadas ao longo das quatro rodovias estruturantes da circulação física das mercadorias e de pessoas no Estado: Teixeira de Freitas, Eunápolis, Itabuna e Santo Antônio de Jesus, ao longo da BR-101; Vitória da Conquista, Jequié e Feira de Santana, ao longo da BR-116 (duas rodovias que interligam as regiões sul-sudeste e nordeste do Brasil); Barreiras, ao longo da BR-242 e Juazeiro, ao longo da BR-407 (duas rodovias que articulam o fluxos da região central e centro-nordeste do Brasil com a Metrópole) (Mapa 2).

São cidades onde haverá demandas para investimentos em equipamentos de apoio, de abrangência regional, notadamente na área de serviços, comércio, educação e de saúde. Pelo fato de essas cidades se localizarem ao longo de vias estratégicas de circulação entre outras regiões ou estados brasileiros, elas também assumem destaque na estratégia de fixação desses fluxos de passagens e de irradiação maior dos seus resultados para um vasto território baiano. Essa importância também fica presente na sua maior capacidade de irradiação dos investimentos de qualificação para apoio macrorregional. Mais ainda, as cidades de Juazeiro, Barreiras, Teixeira de Freitas e Vitória da Con-

MAPA 2 Especialização Urbana na Bahia



quista se localizam nas fronteiras com os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Pernambuco, daí porque elas têm mais uma função estratégica, qual seja a de atrair fluxos de parte do território desses estados para o interior do estado da Bahia.

A princípio, não é possível caracterizar os equipamentos comuns dessas cidades, porquanto algumas delas estão articuladas complementarmente com outras, tal como Eunápolis e Porto Seguro, Itabuna e Ilhéus, Feira de Santana e a Metrópole, Juazeiro e Petrolina, essa última do estado de Pernambuco. Essa associação configura bipolos urbanos, cujas características são de duas cidades com funções complementares, mas funcionando como se fossem uma só cidade. Cada uma delas desempenha uma função, aquela para a qual é mais capacitada, por conta de suas características físico-locacionais, frente à produção que a capacita para tal e que exige suporte para as suas realizações. No caso dessas cidades que formam bipolos urbanos, devem ser consideradas, para as estratégias locais, as suas funções de complementariedade, embora, para o caso da cidade de Juazeiro, devam ser adotados esforços para que ela recupere a liderança na centralidade dos fluxos de fronteiras, pela sua importância especial na composição do transporte intermodal no estado da Bahia. É em Juazeiro que haverá a guinada ou o transbordo dos modos hidroviário e ferroviário, com destino ao Porto de Salvador ou de Suape, em Pernambuco. A qualificação de Juazeiro, onde está situado o Porto da hidrovía do São Francisco (investimento do Governo da Bahia), é estratégica para atrair os serviços de apoio ao sistema e possibilitar o adensamento da rede urbana com elementos de infra-estrutura (Porto e Carvalho, 2000).

O que deve ficar caracterizado, na definição das estratégias voltadas para o fortalecimento dessas cidades comerciais de abrangência inter-regional, é que elas devem aliar os seus três papéis, quando for o caso: responder aos fluxos sociais e econômicos de passagem, atender às demandas regionais e, em alguns casos, exercer da melhor forma a sua parte na constituição de bipolos urbanos.

As **cidades comerciais de abrangência local** exercem um papel hierarquicamente inferior ao das cidades comerciais de abrangência inter-regional. São áreas urbanas que têm a primazia de atração e irradiação dos fluxos comerciais formados em função das transações entre as mercadorias produzidas em outras regiões (nacionais ou internacionais) e consumidas no interior e nas imediações do seu território, e das transações efetivadas para a produção diversificada num dado território regional que utiliza a sua área urbana como parte das transformações dos valores criados. Isso estimula a comercialização, que pode ocorrer em forma de outras mercadorias, de capital moeda, de poupança, de investimentos, etc., e que utiliza os seus elementos de infra-estrutura para rebaixar os custos operacionais.

Esses papéis dão a essa rede de cidades uma função de centralidade de fluxos econômicos e sociais, frente a outras áreas urbanas que lhe são complementa-

res no processo, porém apresentam porte e intensidade de fluxos menores. Para cada caso, há demandas diferenciadas, em função do porte dessas cidades e das suas relações com a produção, de características também diferenciadas. Daí porque se pode dizer apenas que, no geral, essas cidades comerciais de abrangência local devam se qualificar para oferecer equipamentos comerciais, de serviços, educacionais, de saúde e institucionais, ou mecanismos de políticas urbanas com raio de abrangência apenas regional. São as cidades de Itapetinga, Irecê, Jacobina, Serrinha, Senhor do Bonfim, Brumado, Guanambi, Bom Jesus da Lapa, Cruz das Almas, Itaberaba e Itamaraju.

Há uma diferenciação de responsabilidades entre as cidades desse conjunto, em função das suas associações com outras cidades de maior porte, que também têm forte influência sobre os seus territórios, quais sejam as cidades comerciais de abrangência inter-regional. Assim, Itapetinga sofre a intermediação de Vitória da Conquista, Serrinha de Feira de Santana, Senhor do Bonfim de Juazeiro, Cruz das Almas de Feira de Santana e de Santo Antônio de Jesus, e Itamaraju de Teixeira de Freitas e de Guanambi. Essas cidades têm de ser consideradas associadas e articuladas de forma complementar em termos de porte e função dos equipamentos de apoio regional. É indispensável que as suas macro-estratégias sejam solidárias e não competitivas ou repetitivas.

As cidades de Irecê, Jacobina, Brumado, Guanambi, Bom Jesus da Lapa e Itaberaba constituem referências urbanas isoladas, juntamente com suas regiões, algumas contíguas, porém sem representar grandes rasgos de interferências umas com as outras, senão em forma de redes de circulação, às vezes em série. Dessa forma, as estratégias dessas cidades devem incluir maior possibilidade de solidariedade com municípios que desfrutam dos mesmos interesses e que reconhecem a primazia ou a importância da sua centralidade (cidades de abrangência regional).

As **cidades especiais** podem ser consideradas aquelas que foram formadas e ainda subsistem às custas de uma dada plataforma de produção, ou de um investimento em infra-estrutura, ou um evento institucional. Nessa classificação encontram-se as cidades de Camaçari e de Alagoinhas (em menor escala), cuja base de sustentação é de cunho industrial. Além disso, duas outras cidades são consideradas nessa classificação, não por serem industrializadas, mas por estarem atreladas a uma única condição de sustentação: Santo Amaro e Paulo Afonso. Por estar localizada na fronteira de uma região industrial, cuja maior possibilidade de crescimento se encontra nessa direção, a cidade de Santo Amaro pode ser classificada como uma cidade de zona industrial. E, por ser formada e funcionar hegemonicamente como cidade de apoio à geração de energia elétrica para toda a região nordestina do país, Paulo Afonso pode ser considerada como uma cidade institucional. As estratégias dessas cidades estão atreladas diretamente às demandas e possibilidades de crescimento dessas unidades produtivas. São estratégias com forte grau de solidariedade com todos os outros municípios, sendo que, para o caso de Santo Amaro, é indispensável reforçar seus laços de coesão e articulação com a Macrorregião de Salvador ou com o Eixo de Desenvolvi-

mento do Grande Recôncavo⁹ (Porto *et al.*, 2001). Para Paulo Afonso, é necessário reforçá-la como centro de atração de fluxos das cidades próximas e localizadas nos estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe.

As **cidades do turismo**, apesar de consideradas fruto de um evento especial e, portanto, estarem no rol das cidades especiais, mereceram uma distinção pelo forte apelo desse setor no estado da Bahia. São as cidades que se tornaram hegemonicamente centro dos fluxos turísticos nacionais e internacionais e que se reordenaram para oferecer equipamentos adequados a essa finalidade. São as cidades de Porto Seguro, Valença e Ilhéus. Em todas essas cidades, ocorre um fenômeno de urbanização próprio da atividade, ou seja, uma conurbação de equipamentos turísticos na direção dos municípios litorâneos vizinhos. Isso conforma um modelo de urbanização caracterizado por uma espécie de sucessão de construções, formado por unidades que se caracterizam por enclaves, por conterem grande parte de elementos de apoio à atividade dentro de um mesmo espaço. Entretanto, eles são dependentes da diversidade do conglomerado e são articulados por elementos de infraestrutura adequada, principalmente de comunicações e de transportes. São conformações que, como apoio apenas às atividades turísticas, carecem desenvolver equipamentos para apoio aos viajantes, como é o caso de Porto Seguro. Quando isso ocorre, a cidade se constitui como bipolo, onde a área urbana complementar exerce o papel de centro comercial tradicional, como é o caso de Eunápolis. Nas cidades que foram constituídas também para exercer o papel de apoio comercial a uma dada região, embora isso tenha um papel secundário, como é o caso de Valença, há uma tendência de que seja criada uma frágil concentração de equipamentos para essa finalidade, embora não com um porte capaz de ser considerado com estrutural ou estratégico para sua centralidade. Mas há cidades, como é o caso de Ilhéus, que exercem várias funções, entre as quais a turística. É essa característica que propiciou a conformação do bipolo com Itabuna, cidade que tomou para si as funções de centro comercial, conforme relatado anteriormente. A recente apropriação de papel turístico da cidade de Ilhéus lhe confere, hoje, a formação de uma urbanização com elementos que se agrupam em formatos próprios para exercem suas múltiplas funções: desenvolvimento de equipamentos litorâneos, com tendência de conurbação com os municípios de Itacaré e Una, favorecendo uma expansão urbana norte-sul; e uma concentração de atividades do comércio voltado para o setor atacadista – exportação do cacau – e de serviços de apoio às atividades industriais, tudo isso no antigo centro da cidade histórica de Ilhéus. O porte demandado por essas últimas atividades não exigiu uma descentralização comercial dessa cidade, cujas unidades de comercialização e de serviços ainda continuam no mesmo ambiente da fase áurea da produção cacaeira. É a atividade turística

⁹ Os Eixos de Desenvolvimento compõem uma estratégia de desenvolvimento regional do Governo da Bahia, cuja definição territorial ocorreu a partir dos grandes eixos de circulação nacional que trespassam o território baiano (pelo vale do rio São Francisco e pelos sistemas rodoviários do litoral do Estado) e dos eixos transversais que articulam fisicamente a circulação de mercadorias e de pessoas entre o vale do rio São Francisco e o litoral baiano. A metodologia e seus resultados foram inspirados nos eixos de desenvolvimento do Brasil, definidos pelo Programa Brasil em Ação e rebatidos no Plano Plurianual de Investimentos para os anos 2000-2003.

que altera a cidade, e é por isso que Ilhéus pode ser classificada como tal.

Indução estatal e novos procedimentos operacionais

Gastos e políticas atuais

O Governo do Estado da Bahia programou, nos orçamentos de 1999 e de 2000, cerca de 30% dos recursos de investimentos nos 28 municípios cujas cidades-sede formam o chassi urbano da sociedade baiana. Desses recursos, somente a área da metrópole absorveu cerca de 20%, enquanto os outros municípios se situam entre a faixa de 0,04% e o máximo de 2,59% (Tabela 1). Pode-se dizer que, entre os municípios que receberam maiores recursos, afóra a metrópole, não há uma relação entre o porte desses recursos e o porte da cidade, se for tomada a sua população como referência. Entretanto, há uma forte justificativa para investimentos superiores nos municípios onde o Governo Estadual tem interesse em promover o desenvolvimento, notadamente o

Tabela 1

Orçamento Previsto Para os Municípios Mais Importantes da Bahia		
Ano: 2000		
Municípios	Valor Orçado (R\$)	Bahia (%)
Total Bahia	2.631.186.444,90	100,00
Total cidades	817.324.271	31,06
Salvador/Metrópole*	511.760.381,81	19,45
Porto Seguro	68.172.231	2,59
Camaçari	56.145.146	2,13
Feira de Santana	34.861.931	1,32
Jequié	24.030.001	0,91
Teixeira de Freitas	17.970.720	0,68
Itabuna	17.645.487	0,67
Vitória da Conquista	13.097.570	0,50
Ilhéus	11.986.302	0,46
Valença	7.432.558	0,28
Itapetinga	6.833.146	0,26
Irecê	6.464.238	0,25
Jacobina	5.985.181	0,23
Alagoinhas	5.734.065	0,22
Santo Antônio de Jesus	5.411.527	0,21
Santo Amaro	4.621.603	0,18
Paulo Afonso	3.670.891	0,14
Serrinha	2.735.460	0,10
Senhor do Bonfim	2.430.400	0,09
Juazeiro	2.353.527	0,09
Barreiras	2.253.019	0,09
Brumado	1.446.193	0,05
Eunápolis	1.045.573	0,04
Guanambi	954.952	0,04
Bom Jesus da Lapa	648.372	0,02
Cruz das Almas	617.855	0,02
Itaberaba	546.700	0,02
Itamarajú	469.241	0,02

* Salvador/Metrópole corresponde aos municípios conurbados de Salvador, Vera Cruz, Itaparica, Lauro de Freitas e Simões Filho.
Fonte: Superintendência Pública de Orçamento - SPO

turismo em Porto Seguro (2,59%), novos investimentos industriais para a produção de calçados em Jequié e Itapetinga e a fábrica da Ford em Camaçari. São municípios cujas sedes apresentam população e porte urbano em patamares inferiores aos de Feira de Santana, Itabuna, Ilhéus, Juazeiro e Vitória da Conquista, porém têm recursos relativamente superiores.

Analisando-se o conjunto dos 28 municípios da Bahia frente ao orçamento estadual, pode-se verificar que a média da relação entre investimentos/PIB (3,56%) e investimentos/população municipal (R\$ 13.841,92) é mais baixa do que a média para todos os municípios da Bahia (8,17% e R\$ 20.136,26). E mais: observa-se que a relação entre a produção/habitante, nas cidades mais importantes, é muito superior à média baiana (R\$ 389.357,00 e R\$ 246.489,00, respectivamente). Isso significa dizer que o orçamento do Governo Estadual tem uma tendência a dispersar, relativamente, os investimentos na direção dos municípios de menor porte, tanto em produção quanto em população.

Entretanto os investimentos concentrados nos municípios mais importantes têm um foco mais dirigido e estrategicamente qualitativo. Os investimentos públicos, na maioria dos municípios e das cidades baianas, são dirigidos a programas de apoio à pequena produção, incluindo as de subsistência, com resultados isolados e localizados, sempre dependentes de novos investimentos. Em contrapartida, os investimentos direcionados para as maiores cidades têm repercussões sobre os setores mais estruturantes da economia estadual, além de articularem-se às tendências de investimentos privados.

Em 23 desses municípios, o Governo Estadual, nos últimos três anos, já executou, está executando ou contratando um Plano Diretor Urbano, com a perspectiva de definir a estratégia de desenvolvimento local. Na metade deles, já foi elaborado o Plano de Limpeza Urbana. Em 70% dessas cidades, já está em processo a definição dos Planos de Informatização das administrações públicas e, em todas elas, com exceção de Paulo Afonso, foi realizado levantamento aerofotogramétrico para efeito de mapeamento, visando a auxiliar o processo de planejamento das administrações municipais. Significa dizer que há, nesses municípios, um aparelhamento disponível para estimular um processo de modernização da administração pública e uma definição de estratégias capazes de estimular o desenvolvimento local, articuladamente com o desenvolvimento da rede de cidades principais da Bahia.

Pode-se dizer, em resumo, que a aparente concentração dos 30% dos investimentos públicos nos maiores municípios do Estado não corresponde ao papel que essas cidades exercem sobre a economia estadual, mas parece situar-se no patamar possível frente à realidade política e administrativa estadual. É um patamar mínimo que uma política estadual pode fixar para, a princípio, utilizar como reserva estratégica. Mas tanto esse valor como aquele investido nos demais municípios do Estado carecem de avaliações adequadas de desempenho, sem as quais não haverá parâmetros possíveis para a definição de novas diretrizes.

Novos procedimentos operacionais

O Governo do Estado deverá, inicialmente, definir o percentual de 30% dos seus recursos para investimentos nos 28 municípios selecionados (considerar que a Metrópole é formada por 5 municípios e aqui está sendo tratada apenas como um). Deverá, ainda, estabelecer previamente os percentuais que definirão a distribuição desses recursos entre os municípios, levando em conta uma média ponderada dos investimentos neles realizados nos últimos quatro anos¹⁰ e a sua Estratégia de Desenvolvimento Urbano, cujos valores deverão ser divulgados previamente.

Deve ser estabelecido que 2/3 desses valores serão indistintamente assegurados a todos os municípios que compõem este Projeto, e 1/3 dos valores restantes deverão sofrer uma distribuição diferenciada, favorecendo aqueles municípios que apresentarem suas estratégias de desenvolvimento consolidadas. Para isso, a SEPLANTEC definirá o formato mínimo da estratégia e as condições de realização, assegurando a participação dos agentes envolvidos no desenvolvimento local. Esses procedimentos deverão ser divulgados previamente.

Os municípios que apresentarem uma estratégia consorciada com outros municípios e compatível com a Estratégia de Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado terão uma cota extra assegurada, além do estabelecido dentro do montante de 30%, e proporcionalmente crescente ao volume de municípios consorciados. Os parâmetros e as condições deverão ser fixados previamente pela SEPLANTEC, devendo ser observadas todas as recomendações da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹¹

Os municípios, isolados ou consorciados, terão até o mês de março para encaminhar à Superintendência de Orçamento Público – SPO, da SEPLANTEC, as suas reivindicações para investimentos a serem inseridos na LDO, PPA ou no Orçamento Estadual¹², incluindo: justificativas de cada Programa ou Projeto frente à sua estratégia municipal ou regional; descrição do Programa ou Projeto; custos detalhados e cronograma físico-financeiro.

¹⁰ Prazo estabelecido em função do período do último PPA e pela possibilidade de a SPO trabalhar com os dados anuais no período em que foram tratados com uma tecnologia compatível.

¹¹ Lei Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com aparato no Capítulo II do Título VI da Constituição Brasileira”, conforme descreve o seu Art. 1º.

¹² Existem figuras criadas e recriadas pela Constituição Brasileira de 1988, com a finalidade de ordenar e relacionar os procedimentos orçamentários dos três níveis de governo, de forma articulada com o processo de planejamento: a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; o Plano Plurianual de Investimentos – PPA e o Orçamento Anual. São Leis que devem ser encaminhadas pelo Poder Executivo para o Poder Legislativo de forma seqüenciada: LDO em maio; PPA em agosto – a cada quatro anos –, sendo que os PPAs iniciam-se e concluem-se no primeiro ano de cada ciclo de governo; e o Orçamento em setembro. Como os próprios nomes já dizem, a LDO não estabelece valores a serem gastos, mas define as políticas gerais que darão suporte a Lei Orçamentária Anual que, por sua vez, estabelece os programas e ações para os próximos quatro anos e distribui espacialmente os valores que serão gastos, para que, a cada ano, sejam detalhados no Orçamento do ano seguinte. Ocorre que as gestões dos governos federal e estaduais coincidem, mas diferem da gestão dos executivos municipais, que se inicia no meio do ciclo dos outros dois gestores. Isso exige compatibilidade entre os três estágios de programação orçamentária e de planejamento dos três níveis de governo.

Para esse primeiro período, a maior parte das prefeituras poderá contar com as diretrizes estabelecidas pelos seus planos diretores, realizados em convênio com a SEPLANTEC. Como sugestão, seria fundamental que a SEPLANTEC estendesse o PRODUR, na sua vertente de Plano Diretor, para os três municípios que ainda não foram contemplados: Jequié, Vitória da Conquista e Irecê.

Não há possibilidade de que este Projeto seja aplicado ainda neste PPA do Governo Estadual, face à necessidade de inúmeros procedimentos preparatórios, tanto do Governo do Estado, quanto das prefeituras municipais. Ele só terá viabilidade para ser incluído no próximo PPA do Governo Estadual, que deverá estar sendo pensado desde já, embora só formalizado a partir do início de 2003.

Entretanto, desde já, algumas medidas devem ser tomadas, quais sejam: efetuar procedimentos preparatórios para discussão e assimilação política das linhas básicas deste Projeto; aprofundar a Estratégia de Desenvolvimento Urbano, com base nas considerações deste Projeto; definir parâmetros e valores; regulamentar as ações; realizar treinamento com o corpo técnico da administração pública estadual, com ênfase nas diretorias de orçamentos e nas assessorias de planejamento; analisar e aferir procedimentos legais, frente à Lei de Responsabilidade Fiscal; e divulgar o Projeto entre as prefeituras, incluindo reuniões com chefes do executivo e assessores municipais. Espera-se que, nesse período, todas os municípios já tenham concluídos seus planos diretores.

RESULTADOS ESPERADOS

Um dos pressupostos básicos do desenvolvimento endógeno é que os seus resultados sejam irradiados socialmente, traduzindo-se em melhoria da qualidade de vida das pessoas. Espera-se que os resultados deste Projeto possam alcançar esses objetivos, de modo que, já nos próximos quatro anos, todos os indicadores sociais e econômicos urbanos da Bahia tenham um destacado desempenho, que as 28 cidades tornem-se verdadeiramente líderes em todos os indicadores sociais e econômicos do Estado e que algumas delas venham a se comparar com as melhores cidades do Brasil. Isso deverá ser medido por indicadores adequados.

Aí reside um grande problema: como encontrar indicadores com capacidade de espelhar o grau de desenvolvimento local (desenvolvimento social e desenvolvimento econômico), ter periodicidade compatível com o processo de monitoramento, ser confiável metodologicamente e apresentar estabilidade institucional para sustentar historicamente o Projeto e permitir comparações em série históricas?

A grande maioria dos indicadores trabalha com grandes regiões (países ou estados, para o caso do Brasil), o que traz problemas sérios para a medida dos desempenhos municipais. Além disso, são indicadores construídos “com um alto grau de subjetividade e arbitrariedade de sua concepção metodológica” (SEI, 1998).

Na realidade brasileira, é muito difícil encontrar indicadores que atendam a todas essas exigências, pelos motivos mais variados possíveis, principalmente pela instabilidade das administrações públicas e pelo grau de precariedade das pesquisas.

Os indicadores mais utilizados são: Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, das Nações Unidas; Índice de Bem Estar Social do New Economy, Índice de Desenvolvimento Social da Revista Conjuntura Econômica e os índices de pobreza do IPEA (SEI, 1998).

Para o caso especial da Bahia, a SEI utiliza um Índice Geral de Desenvolvimento Socioeconômico – IGDS, calculado a partir da média geométrica dos índices de Desenvolvimento Econômico – IDE e do Índice de Desenvolvimento Social – IDS, para cada município.

O IDE é calculado com base nas condições de infra-estrutura (telefone/100 hab; estabelecimentos comerciais e de serviços/1.000 habitantes; estabelecimentos bancários/1.000 habitantes; e consumo de energia elétrica/100 habitantes), da mão-de-obra local (matrículas escolares por população local) e da renda gerada localmente (resultado da distribuição do PIB baiano pelo número total de municípios, mais ajustes com outros indicadores que aproximavam os valores da produção agropecuária, industrial, extrativa mineral, comercial, construção civil, serviços de transportes e comunicações, água, luz, restaurantes e bares, setor serviços).

O IDS foi calculado a partir dos níveis de saúde (doenças de notificação compulsória redutíveis por saneamento básico e por imunização/100.000 habitantes; participação relativa dos óbitos por sintomas, sinais e afecções mal definidas no número total de óbitos), educação (matrículas/população), serviços básicos (consumo de energia elétrica e de água/100 habitantes) e renda familiar (renda média dos chefes de família do Censo do IBGE de 1991).

Analisando-se o desempenho dos 28 municípios mais qualificados da Bahia, frente ao IGDS para 1996, pode-se constatar que apenas 19 deles correspondem aos municípios cujas cidades-sede se inserem neste Projeto. Significa dizer que 9 municípios (Jacobina, Santo Amaro, Itamaraju, Itapetinga, Itaberaba, Valença, Serrinha, Senhor do Bonfim e Bom Jesus da Lapa) estão fora dessa lista, e alguns, como é o caso de Bom Jesus da Lapa, ocupam até o 72º lugar.

Quando se analisa o IGDS, desagregado nos indicadores IDS e IDE e mais o PIB municipal, pode-se constatar que há uma grande heterogeneidade na colocação dos 28 municípios que compõem este Projeto. Apenas os municípios de Salvador (1º lugar nos três indicadores), Camaçari (2º em PIB, 2º em IDE e 5º em IDS) Feira de Santana (4º em PIB, 5º em IDE e 7º em IDS) mantêm homogeneidade de colocação nos três indicadores, enquanto, por exemplo, o município de Ilhéus é o 6º colocado em PIB, 12º em IDE e 113º em IDS. Daí em diante, a heterogeneidade se intensifica.

Essas constatações levam a algumas conclusões.

Em primeiro lugar, os indicadores da SEI, se não são os ideais, são os mais confiáveis e possíveis para utilização neste Projeto, embora eles tenham como referência o território municipal e não a sede dos municípios. Isso pode ser relativizado pelo fato de haver um peso muito grande no papel das cidades dentro de todos os municípios baianos e, em decorrência, os investimentos a serem realizados nessas sedes terem repercussão na melhoria dos indicadores municipais.

Não se pode usar somente o indicador IGDS, pelo fato de ele agregar muitas informações e correr-se o risco de esconder debilidades em desempenhos específicos. Por isso, devem-se utilizar, também, os indicadores desagregados – IDS e IDE –, que permitem reconhecer as áreas com maior necessidade de novos investimentos e, portanto, estratégicas. E mais: deve-se incorporar a esses três indicadores, o PIB municipal, por expressar o desempenho da produção local, que é um dado importante para se reconhecer o processo de desenvolvimento.

O período de pesquisa poderá estar sempre defasado dos investimentos, pois a base temporal de alguns dados é a cada 10 anos, embora isso possa ser atualizado para o próximo PPA, em virtude da disponibilidade dos dados do Censo de 2000 do IBGE. No futuro, a SEPLANTEC poderá fazer ajustes nos indicadores, para permitir uma melhor aferição e a comparação de uma série histórica.

É possível estabelecer metas a serem alcançadas por este Projeto ao final do próximo PPA (2007), que tenham possibilidade de aferição pelos indicadores da SEI:

- todos os 28 municípios deste projeto deverão estar entre os primeiros municípios do estado da Bahia;
- todos os 28 municípios devem apresentar um equilíbrio no desempenho dos três indicadores – IDS, IDE e PIB;
- os municípios objeto deste Projeto devem ocupar os primeiros 28 lugares na classificação geral dos indicadores sociais – IDS.

Enfim, o princípio geral deste Projeto deverá ser aquele que recompensa os municípios que desenvolvam suas potencialidade e que elevem seus indicadores sociais e econômicos, para que se alcancem as metas aqui definidas.

Cronograma de Execução

Atividades	Ano I				Ano II				Ano III			
	1ª Semestre	2ª Semestre	3ª Semestre	4ª Semestre	1ª Semestre	2ª Semestre	3ª Semestre	4ª Semestre	1ª Semestre	2ª Semestre	3ª Semestre	4ª Semestre
Assimilação política do Projeto												
Estratégia de Desenvolvimento Urbano												
Parâmetros para distribuição de valores												
Aferição de procedimentos legais												
Regulamentação de ações												
Trainingamento pessoal/administração estadual												
Divulgação e treinamento administração municipal												
Elaboração das propostas das prefeituras												
Recebimento das propostas das prefeituras												
Análise e compatibilização das propostas												
Elaboração da LDO												
Envio da LDO a Assembléia Legislativa												
Elaboração do PPA												
Envio do PPA a Assembléia Legislativa												
Elaboração do Orçamento												
Envio do Orçamento à Assembléia Legislativa												
Aprovação da LDO, do PPA e do Orçamento												
Comunicação dos resultados às prefeituras												

A aplicação dos investimentos e sua primeira avaliação ocorreu no ANO IV.



PARTE 2

DO NORDESTE AOS

CAMINHOS DO

SUDESTE BRASILEIRO

DO NORDESTE AOS CAMINHOS DO SUDESTE BRASILEIRO*

O MOTIVO E A ORDEM

Há duas óticas distintas para reconhecer a denominada região do Nordeste do Brasil e compreender as alterações do caráter das suas cidades e de seus espaços internos, motivo maior de discussão deste Seminário. Duas delas podem ser ressaltadas de início, destacando-se que é comum a utilização de ambas ao mesmo tempo, por conveniência de cada oportunidade. A primeira considera o Nordeste como resultado de uma referência geopolítica, com base em informações agregadas espacialmente. A segunda o compreende como um espaço do território nacional resultante da espacialização da economia, em seus fluxos de mercadorias, de pessoas e de capitais.

Na verdade, essas diferenciações ganham maior ou menor valor em cada tempo ou ciclo de desenvolvimento, embora a segunda ótica seja sempre aquela que explica os fenômenos mais estruturantes. É por isso que esta abordagem será inicialmente pautada numa visão geopolítica, para, em seguida, ajustar o seu papel de dependência do processo de desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, a figura do Nordeste institucional irá sendo paulatinamente diluída, a partir do momento em que se começar a aprofundar a compreensão do caráter do conceito de regiões e de cidades em regiões, em ciclos de desenvolvimento. A partir daí começa-se a compreender que os fluxos econômicos não se deixam coagir por limites territoriais institucionais, notadamente na fase atual de sua mundialização.

Abordaremos a questão do Nordeste do Brasil e, dentro dessa região, a Bahia em particular, que tem uma característica específica de espaço físico intermediário com o Sudeste, o que faz da Bahia um estado com um certo dilema: não ser confortavelmente aceito pelo Sudeste e não aceitar-se naturalmente como Nordeste. Será que isso é apenas preconceito?

De todo modo, é importantíssimo discutir o tema, porque têm acontecido alguns formatos novos de constituição da espacialização da economia hoje, que ainda estão muito longe de serem definidos com clareza, enquanto métodos e preconceitos ainda estão em uso, apesar de pouco intensivo.

A ANPUR (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional) está desempenhando um papel importante nessa questão, ao organizar esse conjunto de seminários sobre o tema, pois o conceito e o caráter dos programas governamentais que redundaram nos Eixos de Desenvolvimento do Brasil foram discutidos muito pouco. Na verdade,

* Palestra realizada no Seminário "Regiões e cidades, cidades nas regiões – a espacialidade do desenvolvimento brasileiro", realizado na Unicamp, São Paulo, em abril de 2001.

esses Eixos constituem uma visão de regiões e cidades, dentro da espacialidade do desenvolvimento proposto para o Brasil.

FLUXOS E REFLUXOS: DA “INTEGRAÇÃO NACIONAL” À COMPETITIVIDADE LOCAL

Se limitarmos a nossa análise a partir da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), mais precisamente de 1964 até os dias atuais, podemos considerar que houve três períodos recentes do desenvolvimento do Nordeste: da década de 1970 até 1985, entre 1985 e o início da década de 1990 e da última década até os dias atuais.

O primeiro período foi caracterizado pela presença da SUDENE, responsável pela descentralização da indústria para a “Região do Nordeste”, assim concebida em função da base territorial marginalizada pelos investimentos econômicos, notadamente a partir do século XIX, quando se esboçou uma emergente atividade industrial na Bahia, abortada em seguida e assimilada pelos estados do Sudeste do Brasil.

Esse momento foi muito importante para alguns locais, mas não foi para todo o Nordeste, evidentemente. Alguns pontos conseguiram se industrializar, como foi o caso da região de Recife, de Salvador, embora outros pontos do território continuassem na marginalidade do processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Na fase seguinte, entre meados da década de 1980 e início da década de 1990, houve o abortamento dessa industrialização subsidiada, estudada por alguns autores, que concluíram ter havido um processo de reconcentração dessas indústrias no Sudeste do país, ou, no mínimo, uma estagnação da descentralização de capitais na direção dessa região.

NORDESTE: “PONTO (DOS) CARDEAIS”

Portanto, até meados da década de 1980, podia-se falar de um Nordeste institucionalizado, formado por um conjunto de Estados unidos por aspectos físico-geográficos, sociais (de penúria) e econômicos (de pólos industriais). Era o momento do Estado forte, que promovia a descentralização subsidiada de capitais dentro do país, e investia, às vezes diretamente, em infra-estrutura concentrada, como foi o caso das redes de energia elétrica e de telefonia no estado da Bahia. Se tomarmos o carregamento de alguns elementos da infra-estrutura na Bahia (relacionamento entre o PIB e uma unidade de medida por cada elemento considerado), chegaremos à conclusão de que a Bahia tem um desempenho não só menor do que todos os outros estados do Sul e Sudeste do Brasil, como está abaixo do estado do Rio Grande do Norte. De Salvador a Barreiras, há 800 quilômetros ligados por uma via rodoviária que praticamente só serve para o escoamento da produção agrícola do Oeste baiano, pois, entre os dois pólos, não há atividade econômica significativa. Mas existe toda uma rede de infra-estrutura que atende a uma população

pobre e de baixíssima densidade territorial, cuja produção é basicamente de subsistência.

Isso significa que não se poderia falar de economia regionalizada, porque o Estado tinha essa presença para fazer investimentos em pontos ou caminhos do território nordestino, subsidiando investimentos privados.

Nesse período, as cidades tinham mais relações com as suas regiões, as economias regionais eram mais fortes e rebatiam-se diretamente sobre a cidade, como ainda acontece em algumas outras partes dentro do interior do Nordeste. Algumas cidades são centros regionais importantes, principalmente pela sua função comercial. Ou seja, os excedentes gerados numa dada região basicamente passavam pela cidade. Podemos dizer também que, entre outros aspectos, as cidades cresciam quase como um todo, porque o papel delas era quase que único, um papel hegemônico, no sentido de serem centro de comércio e de serviços da sua região, ou *locus* de unidades industriais. Havia um processo de crescimento mais uníssono, num estilo de mancha de óleo, em que a cidade se espraiava e tinha um processo de ampliação territorial e, ao mesmo tempo, de substituição de ocupações anteriores, de forma mais homogênea.

Nessa rede de cidades e nessas regiões, o planejamento era centralizado, porque o papel do Estado era fortíssimo na formulação das políticas e no provimento de sua execução, e as relações socioeconômicas possibilitavam a intervenção estatal no processo.

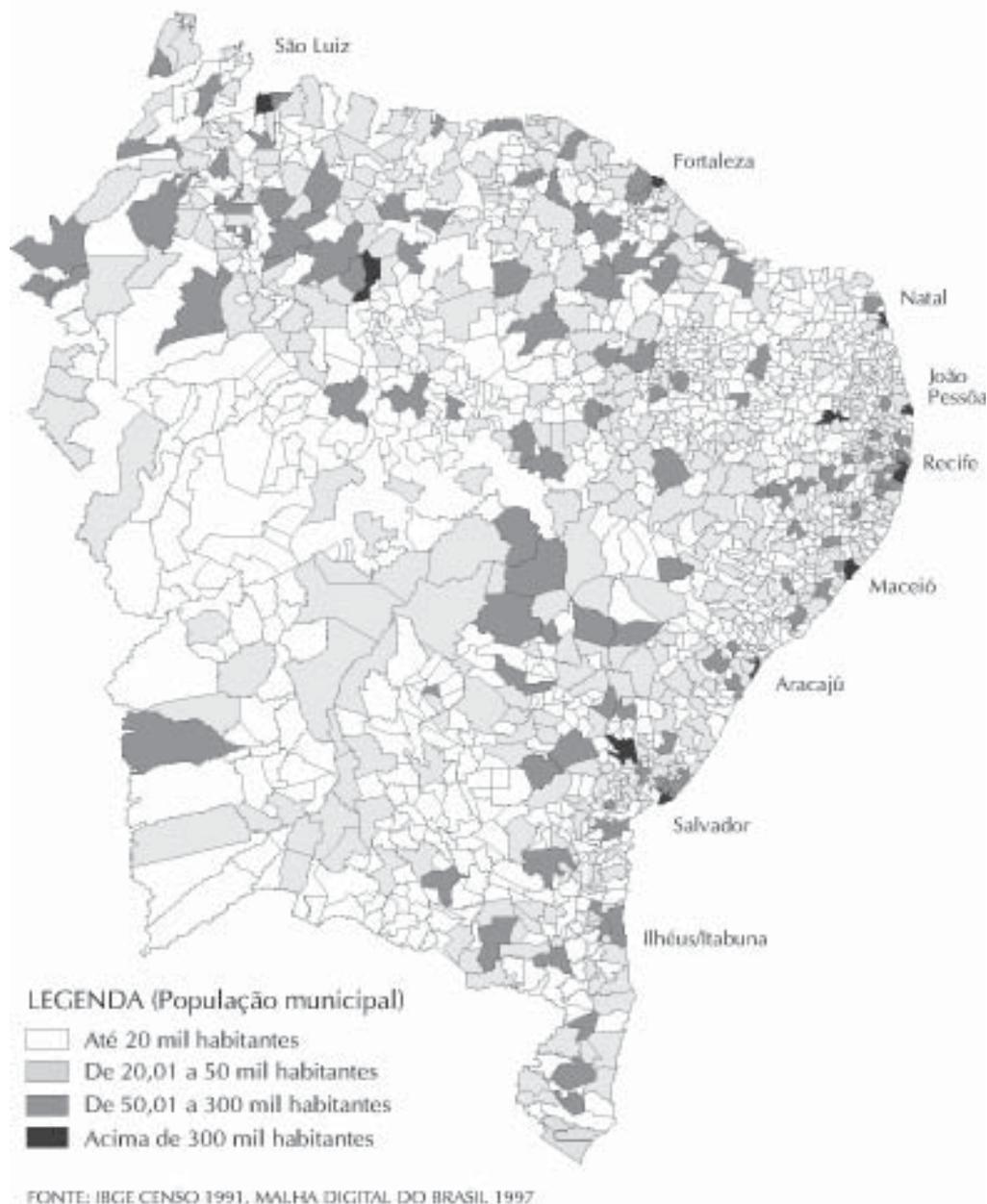
Nas atividades do planejamento, trabalhava-se com métodos que partiam da compreensão do conjunto de fluxos locais, definidores do território, e que também identificavam como uma cidade ou uma região se relacionava como um todo (hegemonicamente), com outras cidades ou outras regiões de outros estados do Brasil, ou de países outros do mundo.

É certo que o processo de globalização pode ser entendido a partir das primeiras viagens intercontinentais, mas somente hoje é que ele assume uma nova dimensão, uma outra característica.

Hegemonicamente, as regiões eram mais perceptíveis, mais claras, e isso mudava o modelo de ocupação da cidade. Existiam cidades que eram comerciais, com as atividades econômicas localizadas no seu centro geográfico, e as habitações se desenvolviam a partir da periferia dessa área central e comercial. Havia um processo de crescimento da zona comercial, como se fosse um corpo cuja expansão tende a ocupar os espaços próximos, expulsando as residências.

Isso aconteceu na Bahia e no “Nordeste”, que é a área que temos estudado mais, com a ajuda do colega Edmilson Carvalho. Se observarmos o Mapa 3, com as informações de população para 1991, podemos perceber a débil rede urbana que o Nordeste tinha nessa época, ocasião em que o Estado já tinha induzido o crescimento industrial na região e já havia se retirado do cenário, desmobilizando as políticas de descentralização do desenvolvimento

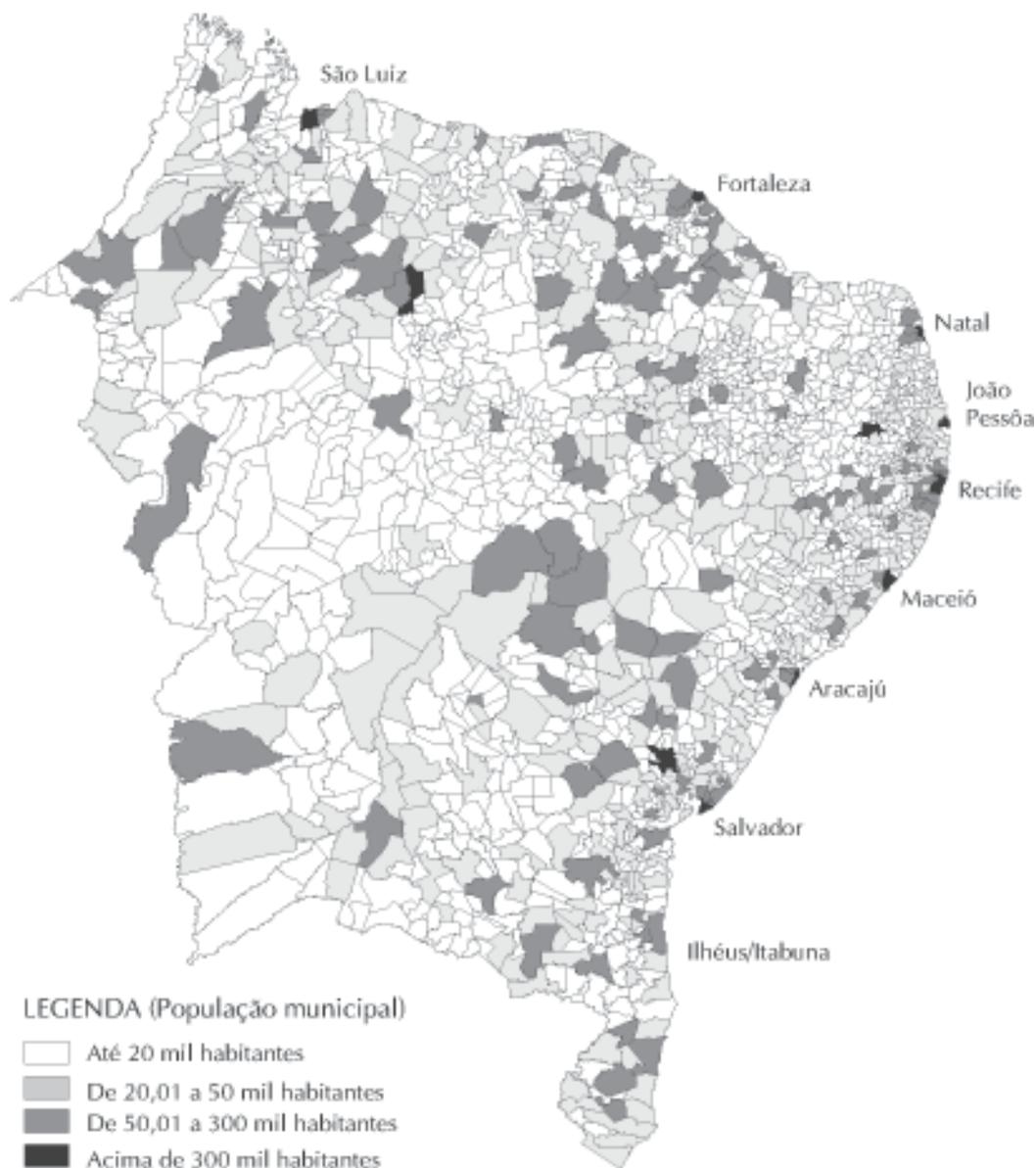
MAPA 3
População do Nordeste do Brasil
1991



econômico no Brasil. A rede de cidades acima de 300.000 habitantes ou é constituída de capitais (Salvador, Aracaju, Maceió, Recife, João Pessoa, São Luis e Teresina), ou de pouquíssimas cidades, como Campina Grande (Paraíba) e Feira de Santana (Bahia). São duas cidades apenas, no interior do Nordeste, com mais de 300.000 habitantes. Esse cenário pouco se altera até o ano 2000, conforme podemos observar no Mapa 4.

Se considerarmos a espacialização do PIB na região nordestina, em 1970, podemos verificar que as cidades destacadas nos dados de população eram basicamente aquelas que tinham função comercial. Nessa época, não havia ainda processo de industrialização na região, e essa rede de cidades, portan-

MAPA 4
População do Nordeste do Brasil
2000



FONTE: IBGE CENSO 2000. MALHA DIGITAL DO BRASIL 1997

to, foi formada pela atividade agrícola regional, conforme pode ser visto no Mapa 5. Utilizando essa mesma informação para 1985 e aproximadamente o mesmo intervalo de PIB¹⁴, nós já começamos a perceber – e aí já é a fase quase de dissolução da industrialização subsidiada – que há uma certa expansão das atividades industriais nas grandes regiões de Salvador, e do Recife, principalmente, mas também, em segundo plano, na região de Petrolina, com atividade agrícola importante, e em várias cidades da Bahia, a exemplo de Jequié e Vitória da Conquista, permanecendo Ilhéus e Itabuna, que já

¹⁴ Os valores dos intervalos superiores foram ampliados, em função do crescimento do PIB dos maiores municípios, o que permite verificar uma pequena descentralização da produção, com alto grau de concentração espacial na direção (arredores) dos municípios mais importantes historicamente.

MAPA 5
PIB do Nordeste do Brasil
1970



apresentavam dinamismo com a cultura do cacau, conforme pode ser visto no Mapa 6.

É possível perceber que esse processo de industrialização praticamente adensou economicamente parte do litoral, com ênfase para o entorno das duas maiores metrópoles: Salvador e Recife.

Verifica-se, na fase seguinte, a partir da informação do PIB de 1996¹⁵, que é perceptível o aparecimento de um conjunto de novos municípios. Na Bahia,

¹⁵ Utilizaram-se, para este caso, os valores do PIB por município baiano, calculados com metodologia desenvolvida pela SEI/SEPLANTEC, portanto diferenciada da do IPEA, embora ambos os dados tragam resultados espaciais equivalentes, no quadro geral.



ressaltam-se aqueles localizados no entorno de Juazeiro e Petrolina e na região de Barreiras. É a consequência da expansão da agricultura moderna do Sul-Sudeste do país na direção do Centro-Oeste brasileiro, o que se reflete no território baiano.

A BAHIA EM PARTICULAR

Especificamente na Bahia, o primeiro momento da ocupação industrial foi o da região de Salvador (1970). Posteriormente (1992), foi a vez da região do extremo sul da Bahia. Por ser essa uma região contígua à do cacau, e essa última contígua à Região de Salvador, cria-se quase que uma massa homogênea espacial de economia, conformando uma “cunha”, limitada pela BR 116

e o litoral. Essa “cunha” é uma espécie de periferia da economia do Sudeste, com baixa densidade de fluxos.

O segundo movimento, que ocorre pouco depois do início do processo de industrialização, é a ocupação das duas regiões localizadas nos outros dois extremos do território baiano (Juazeiro e Barreiras). Trata-se de uma ocupação territorial do estado, que se dá de forma externa e extrema. Por sua vez, o interior do estado passa a apresentar uma espacialidade econômica e de concentração populacional em forma de manchas isoladas, todas elas lideradas por um município, notadamente pela concentração de fluxos de mercadorias e de pessoas na sua sede urbana. Pode-se ressaltar a presença dessas manchas no entorno das cidades de Juazeiro, Barreiras, Jequié, Vitória da Conquista, Ilhéus e Itabuna, e na Macrorregião de Salvador.

É possível compreender que as manchas de produção e de população, na Bahia, estão associadas diretamente aos principais elementos de infra-estrutura rodoviária estruturante e à rede principal de cidades, aquela composta por cerca de 30 municípios, responsáveis por concentrar 85% dos fluxos econômicos e sociais do Estado.

A Macrorregião de Salvador concentra cerca de 70% do PIB da Bahia. Somente Salvador concentra 85% dos depósitos bancários do estado.

Por outro lado, há mais de 370 municípios na Bahia, em sua maioria localizados na região semi-árida, cujo conjunto tem uma participação de apenas 15% no total da produção do estado.

Tentando compreender como é que a vida se torna possível nesses municípios, o que sustenta essa população, identificamos que há um peso significativo na circulação de moeda nesses municípios, proveniente de benefícios do INSS e de salários públicos. Os mapas da economia e da presença estatal na Bahia apresentam uma configuração de desenhos invertidos, contrários.

Os investimentos industriais no Estado, até 2003, mostram que essa tendência de concentração regional deve persistir, assim como a oferta de empregos, pois quase 60% dos investimentos estão na Macrorregião de Salvador, território que já era responsável por quase 90% do faturamento do setor industrial no Estado.

A MUNDIALIZAÇÃO DOS FLUXOS E OS RESULTADOS REGIONAIS E URBANOS

O processo de mundialização dos fluxos, a partir da década de 1990, torna a competição entre as unidades de produção mais acirrada, gerando hierarquias mais definidas na rede de cidades e de suas regiões, em escala planetária. Como a etapa da circulação de mercadorias é um momento também importante do processo de reprodução da riqueza, e grande

parte dessa circulação ocorre sobre territórios e sobre seus elementos estruturantes, localizados estrategicamente, forma-se uma cadeia ou rede de pontos no espaço que evidenciam os caminhos mais competitivos para uma dada mercadoria. São elementos ou elos que necessariamente deverão ser integrados, todos funcionando ajustadamente em rede, repercutindo seu movimento em territórios, dando a eles maior ou menor importância em cada processo. Os elementos estruturantes de cada processo se entrelaçam, constituindo um formato de conurbação territorial, o que faz a ocupação do solo ficar subordinada às relações entre as áreas de produção, de consumo e de passagem. As mercadorias precisam circular em menor tempo, com maior qualidade e com menor custo. Essas oportunidades comumente ocorrem em um processo histórico dinâmico, por ciclos de desenvolvimento, e têm necessariamente de amoldar-se continuamente aos tempos modernos.

Os meios de transporte e de circulação foram elementos essenciais para dar suporte ao processo de mundialização dos fluxos sociais e econômicos, com o concurso do desenvolvimento da microeletrônica (informática, satélites, telefonia, etc) e os avanços nos procedimentos administrativos e gerenciais. O crescimento constante das trocas de mercadorias em escala mundial patrocinou (e foi patrocinado por) um exacerbado gigantismo alcançado por alguns meios de transportes, o que aumentou a autonomia operativa. Esse fato viabilizou o alargamento das distâncias das rotas comerciais, estandardizando as cargas marítimas (containerização), especializando as embarcações por tipo e por rota e estimulando, cada vez mais, a plurimodalidade de transporte, através da articulação das ferrovias com as rodovias, e hidrovias. Esses procedimentos alteraram as hierarquias dos elementos de infra-estrutura, gerando escalas diferentes de operação, com especialidades e porte distintos, porém todos articulados. Em todos esses processos houve uma concentração na operação dos elementos estruturantes espaciais, a exemplo dos portos, aeroportos, vias de circulação e cidades, metrópoles, megalópoles ou até metápolis, como consideram alguns estudiosos.

Mas há um outro movimento que também muito contribuiu para as alterações nos meios de transporte, nas cidades e nas relações espaciais. A elevada competição entre empresas, numa escala mundial, exigiu que os procedimentos administrativos dos negócios, em escala mundial ou no interior de cada unidade de produção, alcançassem um grau alto de mecanização e de comunicação *on line*, tendo como resultado um enxugamento de pessoas contratadas. Isso também se reflete num menor movimento de fluxos de pessoas dentro das instituições ou entre partes de um território, onde antes os fluxos comerciais exigiam grande movimentação de pessoas.

Há de se perceber que todos os processos de mundialização têm contribuído para que haja uma tendência geral de concentração de produção e de circulação de mercadorias, pessoas e capitais. Esse fenômeno reflete espacialmente seus resultados num ordenamento territorial muito diferenciado,

contrastando território ou equipamentos com alto grau de escala de realização, competitivo pelos seus baixos custos operacionais, com áreas territoriais ou equipamentos obsoletos, tendentes à desqualificação. Há rotas, caminhos, portos, cidades e regiões que se adensam economicamente, se qualificam cada vez mais para enfrentar a competição internacional, criam hierarquias numa escala mundial, ao passo que há uma busca constante de, às vezes, encontrar, de forma criativa, soluções para rotas, caminhos ou parcelas territoriais que tendem a se afastar dos movimentos mais importantes da economia internacional, em benefício dos quais pouco ou quase nada pode ser feito, embora muito *marketing* seja utilizado.

REFLEXOS ESPACIAIS DO ENXUGAMENTO ESTATAL

O que significa o Estado passar de indutor para regulador do desenvolvimento? O que acontece se os elementos da infra-estrutura são privatizados? Se todas as unidades da produção estão submetidas à competitividade internacional, é evidente que o conceito, a visão da economia regionalizada, da economia institucionalizada por Estados, sofre uma transformação brutal. É inadmissível, por exemplo, hoje, tratar uma economia agregada por uma região do Nordeste brasileiro ou do estado da Bahia, por exemplo. As relações entre lugares são importantíssimas. Às vezes, a relação de um dado local, uma área da cidade ou de uma região, com outras partes do mundo são muito mais intensas do que entre esse local e as outras partes da cidade ou de sua região.

Em determinados aspectos, é possível fazer comentários sobre os reflexos da globalização em metrópoles, a exemplo da cidade do México, Caracas, São Salvador, Buenos Aires, Santiago, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, etc, que apresentam algumas características equivalentes, como se o texto pudesse ser aplicado para quaisquer dessas metrópoles, embora os fatos tenham acontecido em tempos e em portes diferentes, porquanto alguns países abriram suas fronteiras muito antes do Brasil, por exemplo.

Se observarmos a população do Nordeste do Brasil em 1991, poderemos ver que essa região tem uns vazios territoriais de população no interior, especialmente em Pernambuco, no Rio Grande do Norte, no sul do Piauí, no Maranhão e no interior da Bahia. Quando analisamos a população de 2000, percebe-se que esse vazio aumenta (Mapas 3 e 4).

Não se pode utilizar fartamente uma agregação de informações por Estado e dizer, por exemplo, que a Bahia cresceu "X". Isso em nada expressa a realidade, pois, enquanto alguns municípios ou grupos deles tiveram um incremento populacional que expressa sempre novos estímulos econômicos, outros tantos tiveram suas taxas de crescimento significativamente diminuídas, ficaram menos densos, ao contrário de algumas cidades desse mesmo espaço que atraíram população e cresceram mais do que outras. O que é preciso reconhecer como processo causador desses fenômenos é a disposição de mercadorias e de pessoas circularem por caminhos estratégicos, criando uma

rede articulada de pontos, que não necessariamente formatam uma figura geometricamente regular, tal como ocorria nas regiões tradicionais.

EIXOS DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL, CIDADES E REGIÕES

Os Eixos não traduzem uma política de compensação regional ou de equilíbrio regional. Constituem uma política de relações entre pontos mais importantes e densos de cada região. Portanto, quando falamos daqueles pontos que são fortes dentro da economia da Bahia, os Eixos ligam esses pontos ao Sudeste do Brasil.

O GEIPOT, em 1997, analisou a rede de transporte no país e chegou à conclusão de que, no ano 2.000, para grãos agrícolas, já seria viável a rota pela Hidrovia do São Francisco, pelo rio Araguaia, pelo Tietê, e que já seria possível viabilizar toda a rede ferroviária da região Sudeste e Sul do Brasil. Seria possível uma modernização do sistema de transporte de um país que desloca a grande maioria das suas mercadorias pelo modo rodoviário, mesmo numa distância de cerca de 3 mil quilômetros, como é o caso de alguns pontos entre o Nordeste e o Sudeste do país. Para ganhar competitividade para parte da produção brasileira, é preciso modernizar o sistema de transporte. O sentido do modelo de eixos é o de articular as áreas de produção com os mercados, realçando os caminhos mais importantes, tornando-os estratégicos. Esse modelo busca sempre reforçar a convergência dos fluxos de todo o território nacional para o que se denomina de “rótula”, que é o Estado de São Paulo, fundamentalmente. Essas projeções para o ano de 2020 fizeram com que o modelo apenas se ampliasse, chegando a Porto Velho, ao Rio Amazonas, a Belém. Foram criados mais alguns Eixos secundários no próprio Nordeste, mas foi mantida a estrutura de centralidade no Sudeste – Mapa 7. Trata-se de uma política em que se induz a formação de eixos de circulação de mercadorias, que também passam a ter a capacidade de atrair maiores e novos investimentos.

Espacialmente, o setor industrial mais moderno no Brasil está situado no Sudeste, assim como o maior mercado. O Centro-Oeste brasileiro já apresenta uma grande tendência à agropecuária moderna. Apenas alguns pontos do Nordeste têm mostrado capacidade competitiva para a produção de frutas e de grãos, notadamente as regiões de Barreiras e de Juazeiro na Bahia, ainda que relativamente de pequeno porte (Mapa 8). Apenas o entorno das três maiores capitais apresentam uma produção industrial de algum porte. Em síntese, a denominada região nordestina tem unidades de transformação industrial e continua como mercado consumidor dos bens finais dos parques industriais do Sudeste e Sul do País.

É perceptível o contraste entre manchas concentradas de produção e vazios territoriais significativos da produção dentro do território nacional. Ou seja, algumas dessas áreas têm potencialidades, enquanto outras não têm a menor possibilidade. Mas, na verdade, é essa realidade que a política dos Eixos pretende potencializar, elevando a fluidez da rede de transportes, com a diminuição dos custos denominados “Custo Brasil”.

MAPA 7

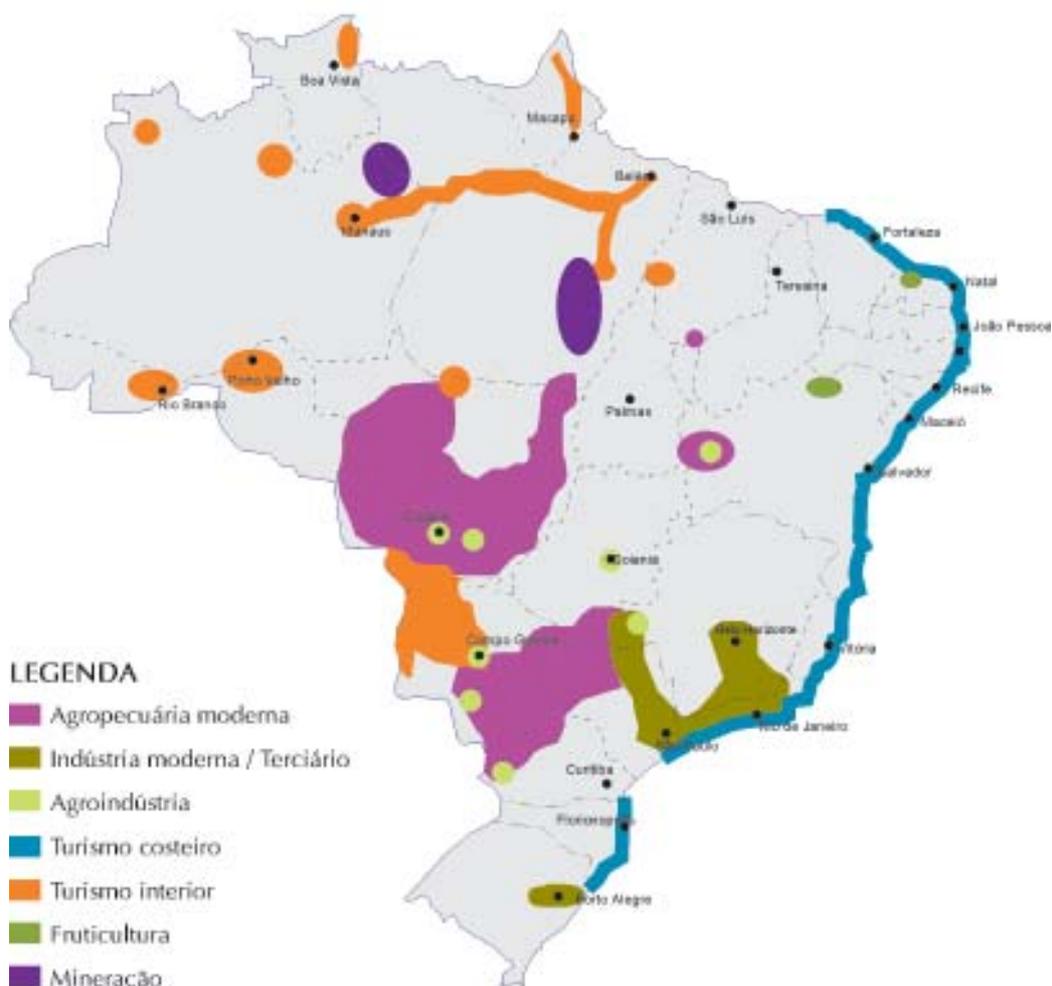
Principais Rotas Simuladas de Granéis Agrícolas 2020



E mais: essa realidade também é potencializada pela política externa brasileira, com a prioridade atribuída às relações com o Mercosul, o que reforça a circulação de mercadorias e de pessoas entre os dois maiores pólos econômicos da região, São Paulo e Buenos Aires, favorecendo diretamente os estados do Sul do Brasil.

O que se pode afirmar, em síntese, é que a decisão de política externa do Brasil é resultante dessa estrutura espacial concentrada da economia brasileira e ao mesmo tempo a favorece.

MAPA 8
Focos Dinâmicos da Economia Nacional
1999





PARTE 3
BAHIA, MEIO AMBIENTE
E DESENVOLVIMENTO

ALVO MÓVEL

É sempre uma tarefa complexa tratar da relação entre meio ambiente e o desenvolvimento social e econômico, por serem objetos de análise submetidos a sucessivas alterações, refletindo seus resultados territoriais de forma diferente em cada tempo. Trata-se de uma relação condicionada a processos distintos de transformação, embora articulados, para promover resultados que, em parte, são de difícil previsão, mas que têm sido objeto de grande número de investigações sobre a sua história ao longo da sociedade moderna. Apesar dos esforços empreendidos, ainda não foi possível chegar-se a indicadores capazes de quantificar os graus de sensibilidade de ecossistemas ou o grau de agressão promovido pelas variadas formas de atividades humanas. Na Bahia, em particular, já existem inúmeros trabalhos com abordagens territoriais distintas e com os mais variados objetivos, porém ainda muito pouco foram avaliados os resultados das atividades humanas e suas relações com o meio ambiente natural, na sua totalidade.

Assim, **Bahia: Meio Ambiente e Desenvolvimento**, deve ser visto como um exercício que pretende apenas esboçar mais uma linha de investigação, para tentar compreender como, no estágio atual de desenvolvimento da sociedade, na Bahia, são utilizados os seus recursos ambientais, quais as atividades envolvidas e o grau de comprometimento dos elementos naturais. Mas a abordagem ainda é genérica, embora totalizada numa unidade federativa, porquanto não foi possível avançar em detalhes capazes de valorar o grau de agressão aos elementos naturais, tampouco avaliar a capacidade diferenciada de cada um desses elementos para resistir aos impactos. Essas limitações foram impostas pelas perspectivas de tempo para a realização dessa tarefa. Mas foi exatamente por força dessas limitações que se procurou abordar as questões na Bahia de forma geral, de modo a abrir caminhos para análises posteriores, proveitosas para uma reflexão sobre o desenvolvimento baiano.

Inicialmente, os comentários sobre as relações entre a sociedade humana e meio ambiente servem como lastro conceitual para o entendimento dessas relações, mostrando que há participação diferenciada no peso das determinações sociais. Quem tem a liberdade para ditar as relações sociais e o meio ambiente?

No item seguinte, reconhece-se como os ciclos de desenvolvimento da sociedade baiana utilizaram os espaços do seu território em cada tempo, num vai-e-vem territorial, numa dança (das atividades) comprometida territorialmente. Isso abriu caminho para que algumas atividades (econômicas) atuais encontrassem capacidade competitiva para as suas realizações. Quem é o responsável pelas transformações ambientais?

No item Território Ocupado, é apresentado o grau de comprometimento

territorial de cada atividade econômica ou social, efetuando-se um corte em duas escalas: o conjunto do território baiano e um conjunto de municípios que representam mais de 70% da produção da riqueza no Estado. Quem produz mais compromete mais o território?

Finalizando a análise sobre o tema, “**passa-se o ponto**”. São apresentadas algumas considerações sob a forma de especulações, no intuito de sugerir novas reflexões sobre a realidade baiana, aguçar a polêmica e abrir caminhos para que outros investigadores dêem continuidade ao tema.

SOCIEDADE HUMANA E MEIO AMBIENTE

Antes de tudo, é preciso definir alguns conceitos, para favorecer o entendimento deste trabalho.

Neste exercício, considera-se a expressão meio ambiente como o sistema de elementos naturais que contém as condições necessárias à existência da vida na terra (Branco, 1987).¹⁶ Assim, o meio ambiente considerado não inclui, por exemplo, a dinâmica dependência dos organismos vivos com o meio em que vivem ou a cadeia de alimentação dos variados ecossistemas.

Partindo do pressuposto de que o homem é único ser vivo no planeta que tem condições de modificar o meio ambiente de acordo com seus interesses – pois os outros seres (animais e vegetais) estruturam sua vida em função das condições ambientais dadas e participam de cadeias alimentares equilibradas –, é importante ressaltar, como exercício, uma distinção ou um deslocamento da sociedade humana do meio ambiente. Por decorrência, praticamente todo o meio ambiente utilizado pelas atividades humanas, de certa forma, está modificado pelos processos tecnológicos, e cada uma delas participa do processo de forma diferenciada, tanto no grau das modificações do meio ambiente quanto na intensidade do desenvolvimento humano.

Do ponto de vista das modificações do meio ambiente, não serão abordados o grau e os conceitos distintos de degradação, pois, como comenta Cancer (1999), este é um termo que aceita diversas concepções dentro dos mais variados campos da ciência da terra, como a Geomorfologia e a Edafologia, ou dos comportamentos culturais e ideológicos de segmentos da sociedade humana, como é o caso da degradação da paisagem, tema abordado especificamente pelo autor. E mais: a complexidade atinge o máximo, segundo Martín-Vide (1998), pelo fato de não existirem fronteiras nas relações entre os elementos que constituem o meio ambiente. Os recursos ambientais são finitos, e as ações da sociedade humana têm repercussões sobre todo o planeta.

De um modo geral, será analisada a forma como, em tese, cada atividade

¹⁶ BRANCO y ROCHA chamam a atenção para a necessidade de diferenciar meio ambiente de ecossistema, que pressupõe a existência de vida, e de habitat, que traz uma conotação eminentemente espacial.

humana considerada participa qualitativamente nas modificações do meio ambiente na Bahia. Isso implica dizer que as atividades humanas consideradas foram aquelas agrupadas conforme a classificação efetivada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE: agropecuária (lavouras, extrativa vegetal, silvicultura e produção animal); indústria (extrativa mineral, transformação, construção civil e serviços industriais de utilidade pública); e comércio/serviços (transportes, comunicação, instituições financeiras, etc).¹⁷

A intensidade do desenvolvimento humano fica aqui reconhecida por dois aspectos básicos que, embora insuficientes para expressar o conceito de desenvolvimento, são suficientes para responder às exigências deste exercício. O primeiro aspecto é a dimensão territorial da ocupação e o tipo de utilização do solo, que expressam o rebatimento espacial local das relações socioculturais e econômicas da sociedade baiana e de suas relações com outras regiões do Brasil e do mundo. É o exemplo da ocupação mais intensa por atividades humanas no litoral da Bahia, onde há uma maior concentração de cidades, maior densidade na utilização da agropecuária, maior incidência de pólos industriais e de infra-estrutura para o apoio às atividades turísticas, em comparação com a baixa densidade da ocupação da região do semi-árido, onde há uma predominante presença da agropecuária de tratos familiares e não-modernos. O segundo aspecto é a capacidade que cada uma dessas atividades tem de gerar riqueza, que também expressa a capacidade de inserção da Bahia no cenário econômico internacional, com atividades que utilizam o território de forma diferenciada por lugar e por características de produção. É o caso de algumas áreas que concentram a maior riqueza, com uma característica de relações próprias entre produção e ocupação territorial.

Ainda há um aspecto indispensável a ser abordado, que é o grau de determinação que existe entre as atividades humanas e o meio ambiente. Foi comentado anteriormente que homens e mulheres organizados socialmente são os únicos seres vivos capazes de modificar o meio ambiente, e que essas alterações ocorrem em tempos e em espaços distintos, porquanto são resultantes, também, de alterações nas características das relações humanas em cada tempo e em cada espaço. Portanto as alterações sobre o meio ambiente, causadas pelos processos sociais e econômicos, incorporam os elementos naturais, criando uma interação entre as partes. Assim, o meio ambiente não é neutro no processo; ele participa na produção e na circulação, seja em forma de mercadoria (matéria prima) seja como suporte de infra-estrutura espacial (ambiente urbano, rodovias, hidrovias, ambiente industrial, etc). Na reprodução da sociedade, em seus diversos tempos, não é mantido o mesmo padrão de espacialização, porque há progressos constantes na utilização de matérias-primas, nos processos tecnológicos, políticos, etc., que podem estar relacionados com territórios diferentes de ciclos anteriores de acumulação da riqueza (Porto, 2001). Disso pode-se deduzir que os processos de modificação do meio ambiente pela sociedade humana são mais intensos em alguns países ou regiões e menos em outros tantos, em função dos estágios de desenvolvi-

¹⁷ www1.ibge.gov.br/default.php#, acessado em julho de 2001.

to econômico e de sua divisão espacial de trabalho (Arrighi, 1996)¹⁸; e ainda que as características físico-ambientais de alguns territórios podem atrair atividades que aí encontram maior competitividade internacional e que têm maior ou menor capacidade de produzir alterações sobre o meio ambiente, a exemplo da concentração de gases poluentes produzidos pelas grandes indústrias dos países ricos, ou as grandes devastações recentes realizadas nas florestas dos países pobres, novas fronteiras agrícolas mundiais.

Portanto, são problemas que têm uma abordagem em escala mundial e assim devem ser tratados. Causas e problemas podem estar em locais, em países e em governos distintos, e nenhum local pode atingir isoladamente as metas para enfrentar tais problemas.¹⁹

DANÇA COM COMPROMISSO

Por ser a vegetação um sistema bastante vulnerável e reconhecidamente um daqueles que mais delatam a presença das atividades humanas, é possível utilizá-lo para reconhecer o rastro histórico deixado espacialmente pelas ações sociais e econômicas da sociedade brasileira e baiana onde, na maioria das vezes, há repiques de utilização do território, sem dar chances a que a vegetação nativa possa se recuperar.

O ambiente da vegetação nativa brasileira era formado principalmente por florestas que se desenvolviam, com maior ênfase, do litoral do estado de Sergipe, até envolver todos os estados do litoral sul do Brasil, recobrando, também, os estados amazônicos; em segundo plano, por savanas (cerrados e campos gerais), que se desenvolviam mais densamente nas regiões centrais do país, com algumas repercussões nos estados do sul; e finalmente a estepe, cuja incidência mais importante ocorria na região hoje conhecida como o semi-árido do Nordeste do Brasil, que alcança parte do estado da Bahia (Mapa 9).

A cada ciclo da economia brasileira e baiana, parte dessa vegetação foi sendo destruída, a partir do desenvolvimento de distintas atividades humanas. Assim ocorreu, por exemplo, na fase agro-exportadora, presente na história do Brasil desde a chegada dos portugueses na Bahia até meados do século XVIII, passando pela fase da mineração, que se expandiu até o século XIX, e a fase da industrialização, que ocorre até os nossos dias.²⁰

¹⁸ Arrighi compreende, baseado em Braudel, que o mundo está dividido em três andares: no primeiro andar estão os países ricos, onde ocorrem as atividades cerebrais, as inovações e o controle do sistema capitalista; no andar intermediário, estão os países que historicamente resistem a descer ao patamar inferior e não conseguem emergir para o andar superior; e, no piso inferior, estão os países onde se desenvolvem as atividades “neuro-musculares”, onde é exercida a produção eminentemente material e onde se concentra a maior pobreza.

¹⁹ Resolução 44/228 da Assembléia Geral de 22 de dezembro de 1989, adotada quando as nações do mundo convocaram a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

²⁰ Convém salientar que aqui se tem o objetivo de identificar os grandes ciclos apenas como referência para algumas transformações ambientais (notadamente a vegetação), o que deixa de mencionar aspectos importantes do desenvolvimento desses ciclos, dos seus períodos e dos seus rebatimentos sub-regionais. Pode-se encontrar vastíssimo material analítico sobre os ciclos da economia brasileira em autores clássicos como Caio Prado Junior, Roberto Simonsen e Celso Furtado.

Mapa 9
Retração do Espaço-Temporal da Vegetação Nativa
(Sem antropismo)



Na fase agro-exportadora, a primeira região ocupada foi o Nordeste brasileiro, com a exploração da madeira (pau brasil), da cana-de-açúcar, do tabaco e de outras culturas de menor peso, sendo depois ampliada a área para os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Foi uma fase que teve seu maior incremento até o século XVII, embora tenha resistido, na Bahia, até o início do século XX, já em franca fase de decadência. Basicamente, essas culturas, em maior escala, e as pastagens pelo interior dos estados nordestinos, entre eles a Bahia, favoreceram a degradação intensa e rápida da floresta litorânea e, posteriormente, os maciços do interior da região. Ao mesmo tempo, foram implantadas as cidades principais em foz de rios ou em seu trecho navegável, constituindo-se como pólos urbanos de apoio às atividades produtivas, que encontravam seu único meio de escoamento pela via marítima e fluvial. Mesmo que em menor intensidade, essa rede de cidades (Cachoeira/São Félix, Maragogipe, Valença, Cairu, Itacaré, Ilhéus, Canavieiras, Belmonte, Porto Seguro etc.) contribuiu para a degradação da vegetação em seus arredores (Leão, 1992; Porto *et al*, 1997). Essa expansão das atividades agrícolas a partir da metrópole (Salvador) para todo o litoral sul baiano é o **primeiro passo** para a ocupação territorial no Estado e a sua primeira grande fase de transformação ambiental.

O **segundo passo**, no Nordeste do Brasil e em particular para o nosso caso na Bahia, ocorre quando esse processo de expansão das atividades agrícolas

se dirige para o interior do estado com a produção cacaueteira, a partir de meados do século XIX até meados do século XX, com outras culturas agrícolas tradicionais, como o sisal, o café, o algodão etc., aliadas à pecuária extensiva e predominante no interior da região nordestina do Brasil e da Bahia.²¹

Na fase da mineração, os espaços ocupados eram os do interior dos estados de Minas Gerais e da Bahia, mais circunscritos a determinadas localidades, afetando a rios e riachos, embora os resultados do crescimento da atividade tenham atraído fluxos de pessoas e de comércio que constituíram cidades, tal como Ouro Preto e Diamantina, em Minas Gerais. Em pequena escala territorial, essa atividade contribuiu fortemente para a degradação ambiental dos sítios onde ocorriam os manejos.

A fase industrial no Brasil tem início na década de 30 do século XX, nos estados do Sudeste (Rio de Janeiro e São Paulo), que já vinham se transformando em centros econômicos importantes do Brasil desde a época da exploração de ouro e diamantes no estado de Minas Gerais, o que contribuiu para a transferência da sede do Governo português da cidade do Salvador para a cidade do Rio de Janeiro, no século XVIII. Esses fatos, posteriormente acrescidos da produção de café no estado de São Paulo, foram fatores que deslocaram gradativamente o centro da produção da região nordestina para a região do sudeste do Brasil. Com a necessidade da expansão mundial do capital industrial para outros países fora do eixo Europa-EUA, essas recentes regiões brasileiras obtiveram a primazia da instalação de setores mais importantes da atividade industrial no país, o que possibilitou uma ocupação intensa do seus territórios nas imediações das recém-criadas metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo. Era uma nova produção que passou a conviver com as atividades agrícolas, as quais também passaram a se modernizar no interior desses estados e se expandiram na direção dos estados mais ao Sul, entre o Paraná e o Rio Grande do Sul.

Esse processo de industrialização, no Sudeste do Brasil, ampliou sobremaneira a área ocupada pela sociedade humana. Na década de 50 e 60 do século XX, já havia uma grande concentração de atividades nos estados do Sul e Sudeste, com maior comprometimento nos da região Sudeste do Brasil. Foram atividades novas, ligadas ao processo de industrialização, que, associadas à agricultura tradicional e a uma agricultura de corte moderno, ampliaram os espaços ocupados, com investimentos que atraíram grandes contingentes de pessoas, resultando numa elevação alarmante das taxas de crescimento das grandes metrópoles, notadamente as do Rio de Janeiro e de São Paulo (Mapas 9 e 10).

Enquanto isso, a Bahia e todo o Nordeste do Brasil ainda conviviam com suas economias decadentes e arcaicas, que se baseavam numa agropecuária tradi-

²¹ Havia criação bovina no Estado desde o século XVI, iniciada pela família Garcia D'Ávila, cujo castelo era localizado a cerca de 100 km de Salvador (Litoral Norte). Mas essa não podia ser considerada como uma atividade que degradava o ambiente, por se tratar de uma criação extensiva, sem controle territorial, que se estendia desde a área hoje denominada de Praia da Forte até o rio São Francisco (RIBEIRO, 1997).

Mapa 10
Retração do Espaço-Temporal da Vegetação Nativa
(1950-1960)



cional, passando a assumir, com a industrialização no Sudeste do Brasil, o papel de mercado consumidor dos produtos ali produzidos, ao tempo em que também serviam como mercado de fomento de mão-de-obra para as unidades de produção industrial dessas regiões. Entre 1939 e 1970, a região Nordeste apresentava queda na sua participação no PIB nacional – caiu de 16,90% para 11,92%, respectivamente –, embora as atividades da agropecuária continuassem a se alastrar territorialmente (AZZONI, 1997). Em função disso, houve, nesse período, uma transformação crescente do meio ambiente baiano, numa pressão – do litoral para o interior e da região de Salvador na direção do sul baiano – sobre as florestas (Mata Atlântica) e sobre a caatinga, ampliando-se sobremaneira a área com atividades humanas. Na década de 50 do século XX, o comprometimento territorial no Estado já era bastante significativo, como mostram os mapas 9 e 10 (parcela referente à Bahia).

Entretanto, a partir dessa década, há um processo de descentralização da economia brasileira em dois sentidos: o da produção industrial, principalmente na direção do Nordeste brasileiro, e o da agricultura moderna, na direção do Centro-Oeste. Entre as décadas de 70 e 80 do século XX, a ocupação territorial, em todo o Brasil, eleva-se significativamente, com o adensamento de vazios nas regiões Sul e Sudeste e a ampliação significativa da ocupação territorial de vários estados do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste (Mapas 11 e 12). Como resultado, a Mata Atlântica brasileira passa a

Mapa 11
Retração do Espaço-Temporal da Vegetação Nativa
(1960-1970)



corresponder a apenas 7% da sua área original (WEIGAND Jr., 1998), embora cada estado tenha uma situação peculiar.

Na Bahia, ocorreram fatos importantes, como a tendência a um procedimento geral de adensamento econômico dos seus extremos territoriais, o que pode ser considerado com o **terceiro passo** da ocupação territorial da sociedade humana: litoral, Oeste e Norte (Porto *et al*, 1997). A instalação de centros industriais na região de Salvador e na região do Extremo Sul, bem como do turismo em toda a zona costeira e na já ocupada região cacauieira, resultaram num adensamento econômico e populacional, criando uma espécie de conurbação regional que praticamente ocupou todo o território litorâneo. Disso resultou, praticamente, a aniquilação da floresta nativa²², excetuando-se as plantações de cacau (cabruca²³) na região de Ilhéus e de Itabuna. Por outro lado, o movimento de ocupação do Centro-Oeste brasileiro traz repercussões para o Oeste e Norte do estado da Bahia, criando as condições favoráveis para uma ocupação significativa na produção de grãos no Oeste baiano e para a produção de frutas no Norte do

²² É relevante o processo de devastação intensa da floresta no Extremo Sul do Estado, para a exploração da madeira. Entre os “anos de 1950 e 1975, tomando-se o ano 50 como base, a região perde quase que 40% das suas matas naturais”, conforme afirmam Porto *et al*, in Celulose e Turismo no Extremo Sul da Bahia (SEI, Salvador, 1995).

²³ Cabruca é a forma das plantações de cacauais, mantendo-se a floresta (mata atlântica) como sombreamento desejável.

Mapa 13
Retração do Espaço-Temporal da Vegetação Nativa
(1980-1988)



Portanto, nesse período, apesar de um grande comprometimento territorial com atividades humanas na Bahia, ocorreu um baixo desempenho da sua economia, se comparado ao de outros estados brasileiros.

TERRITÓRIO OCUPADO

Comprometimento territorial

Considerando-se, no estado da Bahia, para o ano de 1996, as áreas ocupadas com culturas temporárias e permanentes, horticultura, silvicultura, pesca, extração vegetal (carvão) e pecuária, as de produção mista e as correspondentes às sedes dos municípios, distritos e áreas industriais, pode-se constatar que pouco mais da metade do território baiano está comprometido com atividades humanas. Dessa área, um percentual de 99,3% corresponde à ocupação pela agropecuária, enquanto que apenas 0,7% corresponde à ocupação por áreas urbanas e por centros industriais (Figura 1).

A pecuária é a atividade com maior comprometimento territorial no Estado, com pouco mais de 30% do total da sua área, seguida da lavoura temporária, com pouco mais de 9%, a produção mista com 6% e a lavoura permanente com pouco mais de 5%. Se todas as atividades humanas comprometem pouco mais de 50% do território, desse comprometimento a pecuária

extensiva é responsável por quase 60%. É, sem dúvida, a atividade econômica que tem maior participação nas áreas antropizadas²⁵ no Estado, sem que isso signifique ser essa a única atividade responsável pela derrubada da vegetação nativa, nem aquela com maior capacidade de degradar o conjunto do meio ambiente. Mas ela passa a ter um papel de destaque em todo esse processo.

As cidades e as áreas industriais, do ponto de vista territorial, são as atividades

que apresentam um comprometimento territorial desprezível (0,36%), embora se saiba que aí se desenvolvem atividades com grande capacidade de degradação ambiental. Convém salientar que é para essa relativa pequena concentração territorial de atividades humanas (cidades e áreas industriais) que convergem todos os fluxos econômicos produzidos, abrangendo um território muito maior e muito além da área institucional do município em que se localiza ou de municípios próximos. Isso quer dizer que parte da riqueza manifestada nas cidades advém das áreas rurais, cuja produção requer o comprometimento de grandes áreas territoriais. Portanto, as cidades e o meio rural são escalas territoriais submetidas aos mesmos processos de organização social e, assim, indissociáveis nas suas relações. São repercussões territoriais de uma só causa (relações socioculturais e econômicas), embora tenham características distintas nos seus formatos e, por isso mesmo, devam ser tratadas com medidas próprias para cada caso.

Disso pode-se deduzir que, a princípio, as atividades da agropecuária trazem repercussões muito importantes no que diz respeito à degradação do ambiente no Estado, notadamente aquelas que causam tanto maior efeito quanto maior for a área territorial atingida.

Tomado-se como exercício o conjunto dos 32 municípios responsáveis pela maior parte da produção da riqueza no Estado²⁶, pode-se notar que as características dos comprometimentos territoriais são diferenciadas (Mapa 14).

Figura 1
BAHIA
Ocupação do Território com Atividades Humanas



²⁵ A expressão refere-se à "ação do homem no tocante à devastação da cobertura vegetal" (IBGE: <http://www1.ibge.gov.br/ibge/geografia/ambientais/sistematizacao/default.shtm#>, acessado em julho de 2001).

²⁶ Tomou-se como referência os estudos realizados por Porto *et al* (1997), que, aplicando indicadores selecionados (volume de depósitos bancários, consumo de energia elétrica, população e taxas de crescimento, ligações telefônicas, salários e benefícios pagos pelo setor público), constatou que o estado da Bahia possui 32 municípios cujas cidades concentram mais de 70% dos fluxos econômicos e sociais que são produzidos ou que perpassam o território baiano.

Figura 2
BAHIA
Participação dos 32 Municípios na BAHIA

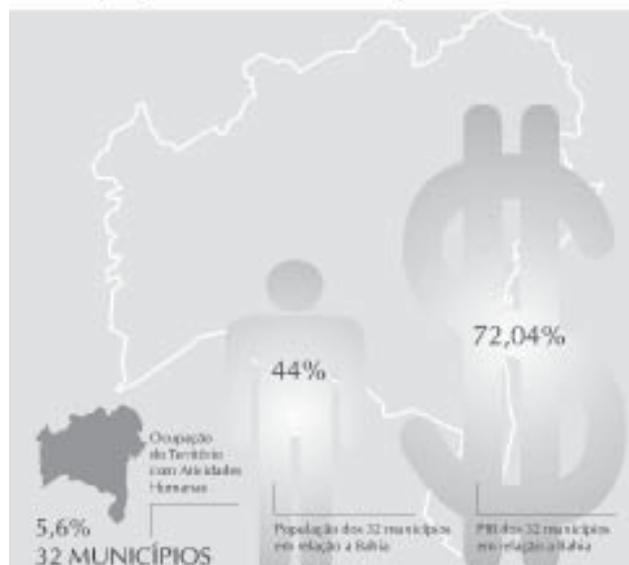
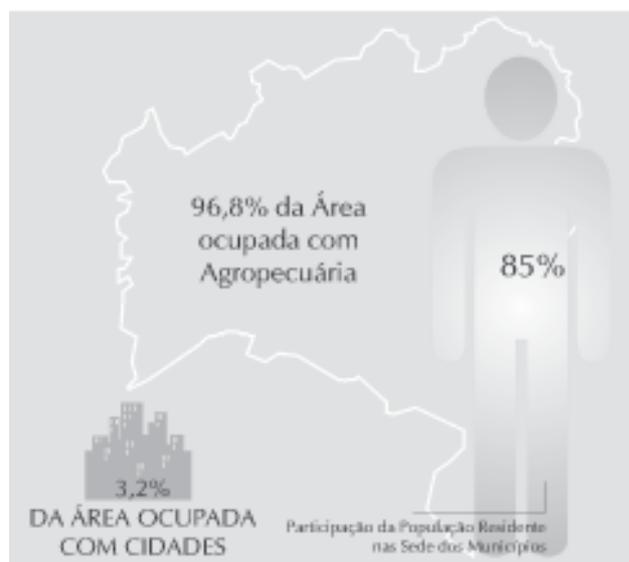


Figura 3
BAHIA
Participação das atividades humanas dentro dos 32 municípios



mais limpos exige investimentos mais altos, pelo menos em tese, e como a maior parte do território baiano é ocupada por atividades e empreendimentos com baixa intensidade em capitais e demandantes de vastas áreas – como se pôde perceber na comparação entre os valores da área ocupada/PIB estadual e a dos 32 municípios mais ricos –, há uma tendência de que a grande maioria desse território seja comprometida com tratos ou manejos com graus relativamente altos de possibilidade de degradação ambiental.

Usos e abusos

Evidentemente, não é objeto deste trabalho, como já se afirmou inicialmente, ponderar o grau ou a potência que os vários tipos de atividades humanas

Esses dados mostram que quanto mais elevada é a produção municipal, maior é a concentração populacional, mais intenso é o papel das cidades no processo e relativamente menor é o comprometimento territorial das atividades humanas frente ao conjunto do estado da Bahia. E ainda que há uma concentração territorial significativa da riqueza na Bahia, e, em decorrência disso, os municípios mais pobres (menores PIB) têm maior capacidade de degradação nos aspectos ambientais susceptíveis a atividades humanas extensivas.

Enfim, essa realidade de comprometimento das atividades humanas no território baiano é o resultado da espacialização da economia brasileira, com suas relações internacionais, o que proporciona uma divisão interna e espacial de trabalho. Essa divisão propicia o uso e a ocupação do solo, definindo o grau de utilização maior ou menor de tecnologias capazes de afetar diferentemente o meio ambiente. Como a utilização de procedimentos

têm de degradar o meio ambiente, mesmo porque ainda não existem indicadores e informações confiáveis para tal aferição. Entretanto é importante ter consciência do perfil dos impactos sobre o meio ambiente de cada uma das atividades humanas consideradas neste exercício. A importância disso reside no fato de que se pode refletir ou envidar esforços para melhor compreender a realidade e para se construírem estratégias de controle ou de políticas de atração de novos investimentos adequados à realidade baiana.

É possível confrontar o potencial impacto de cada atividade com o peso da sua ação no comprometimento territorial no Estado, mesmo sabendo que algumas dessas atividades ou parte do território já estão sob certo controle, através da instituição de Unidades de Conservação²⁸ ou de licenças concedidas pelo Governo do Estado para o funcionamento de atividades.²⁹ Também há situações distintas que merecem estudos específicos, como os ecossistemas mais sensíveis.

Como exercício, foi utilizada a classificação do IBGE, dividindo-se as atividades humanas em dois grupos: a **agropecuária**, subdividida em atividades agrícolas (lavouras temporárias, lavouras permanentes e horticultura), atividade extrativa mineral, extrativa vegetal, pecuária e silvicultura; e as atividades **urbanas**, envolvendo as atividades turísticas e elementos de infra-estrutura.

Tomando como referência um quadro síntese e qualitativo dos problemas ambientais mais relevantes no estado da Bahia, (CPE, 1994), o quadro de impactos ambientais das regiões Sul e Extremo Sul da Bahia (CRA, 2001) e estudos realizados para a região dos Cerrados baianos (NASCIMENTO e GÓIS, 1990), passa-se a analisar os problemas mais reconhecidos, decorrentes do desenvolvimento das distintas atividades no estado da Bahia, o que possibilita uma visão, mesmo que geral, do comprometimento territorial e de suas possíveis seqüelas ambientais (Quadro 1).

Em primeiro lugar, deve-se alertar que essa grandeza de mais da metade do território comprometido com atividades humanas significa um corte temporal (1996) que não considera os territórios já utilizados e degradados pela ação humana, a respeito dos quais não há informações sobre a sua capacidade de recuperação.

Em segundo lugar, percebe-se que alguns problemas ambientais são comuns a todas as atividades, entre elas o desmatamento, o comprometimento da

²⁸ Unidades de Conservação são espaços protegidos por legislação própria, podendo ser de caráter preservacionista ou conservacionista, o que define o grau de restrições ao seu uso e ocupação (ABREU, Teresa L. M. e LACERDA, Zulmira F., 1996). O estado da Bahia possui hoje cerca de 83 Unidades de Conservação, com administração das instâncias federal, estadual, municipal e de particulares, distribuídas em várias regiões baianas (www.sei.ba.gov.br/estatisticas.asp# – Bahia em números; Aspectos territoriais; Unidades de conservação, Bahia 2000).

²⁹ O Governo do Estado criou o Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM em 1973, cabendo-lhe o papel de órgão central que condiciona os processos de produção às potencialidades do meio-físico, à infra-estrutura, à preservação do patrimônio ambiental, cultural e histórico (TEIXEIRA *et al*, 1995).

Quadro 1

Área Comprometida Pelas Atividades Humanas e Possíveis Problemas Ambientais		
Atividade	% Área Bahia	Problemas Ambientais
Agricultura (Lavoura temporária, permanente, horticultura e produção mista)	20,44	Contaminação do solo pelo uso intensivo de fertilizantes e agrotóxicos. Alteração do regime hídrico (escoamento superficial e subterrâneo, vazão dos rios, etc.). Perda da biodiversidade. Desmatamento. Esgotamento da fertilidade do solo.
Extrativa mineral	—	Poluição hídrica por metais pesados. Poluição atmosférica. Descaracterização do relevo e da paisagem. Processo erosivo.
Extrativa vegetal	0,46	Desmatamento. Comprometimento da biodiversidade. Contribuição para a extinção de espécies.
Pecuária	30,10	Desmatamento. Degradação do solo. Perda da biodiversidade.
Silvicultura	1,6	Comprometimentos ecológicos.
Sub total	52,6	
Cidades, áreas industriais e atividades turísticas	0,36	Poluição hídrica por efluentes urbanos e industriais. Contaminação do solo por resíduos industriais. Destruição de dunas, mangues, etc. Desmatamento. Poluição atmosférica (veículos e indústrias).
TOTAL	52,96*	

* - Não se considerou a atividade pesqueira, por representar apenas 0,01% de comprometimento do território.

biodiversidade e a descaracterização da paisagem e do relevo. Guardando-se as devidas peculiaridades quanto a esses aspectos, no mínimo o território baiano tem possibilidade de estar com mais da metade da sua área territorial comprometida. Como resultante disso, há desequilíbrios significativos – como no caso do regime hídrico (escoamento superficial e subterrâneo) – que trazem repercussões em territórios muito mais amplos, alguns até imprevisíveis, extrapolando os limites de estados vizinhos, como no caso da Bahia. Da mesma forma, esses desequilíbrios afetam ecossistemas cuja dimensão territorial não pode, hoje, ser avaliada.

Sob esses aspectos, as atividades mais extensivas territorialmente, em tese, possuem maior capacidade de assumir a responsabilidade pelos atos de desmatamento e de comprometimento da biodiversidade. Em outras palavras, as atividades ligadas à agropecuária, que comprometem 52,6% do território baiano, e, entre elas, a pecuária, que compromete mais de 30% do solo, têm um papel relevante nesse processo.

Quanto à essa questão, destaca-se um primeiro problema. São essas as atividades que oferecem cerca de 44% dos empregos no estado da Bahia³⁰, sem contar com os empregos indiretos nas cidades, embora sua participação no

³⁰ IBGE/PNAD, 1999.

PIB alcance apenas 9,7% do Estado³¹. Por outro lado, as atividades realizadas em áreas urbanizadas ocupam apenas 0,36% do território baiano, o que parece irrisório do ponto de vista do comprometimento da biodiversidade e da destruição da camada vegetal, embora nessas áreas se produza quase 90% do PIB baiano³² e nelas estejam concentradas cerca de 60% da população do Estado.

Em terceiro lugar, as diferenças de degradação sobre o meio ambiente, entre as atividades da agropecuária e as atividades realizadas nas áreas urbanas, residem em dois aspectos: na concentração de elementos poluentes por porção territorial e nas características da contaminação do solo, da água ou do ar.

A maior concentração de elementos poluentes por porção territorial logicamente se encontra nas áreas urbanas, seja pela contaminação do solo, da água ou do ar, seja por alterações climáticas. É nessas áreas, que aglomeram atividades e pessoas, que ocorre o maior grau de afetação sobre os elementos naturais e sobre as próprias pessoas. Sob esse ponto de vista, essas ocorrências, nas cidades, teriam uma repercussão ambiental e territorial de menor escala do que a da agropecuária. Entretanto, quando se consideram as características da contaminação, pode-se constatar que determinadas concentrações de gases poluentes, produzidos e utilizados nas áreas urbanas, têm repercussões às vezes mais alarmantes para todo o planeta do que algumas ações realizadas nas atividades da agropecuária.

Não só a falta de indicadores impossibilita quantificar a participação de cada uma das atividades humanas no território baiano; há também os avanços nos estudos das questões ambientais, que incorporam, a cada dia, novos elementos que devem ser considerados como componentes do processo. Estudos realizados pelo CEPED (1977) para a Bahia, indicavam que os problemas, no interior do Estado, são de menor dimensão e, em geral, pontuais, caracterizando-se mais pelos deficientes sistemas de disposição final de esgotos nas cidades, enquanto que os grandes problemas ambientais se restringiam aos pólos industriais da Região Metropolitana de Salvador. No contraponto, todos os estudos recentes passam a dar um peso significativo a todas as atividades humanas realizadas em todo o território baiano. Isso implica que avanços terão de ser implementados para que se conheçam melhor o papel e as dimensões que cada uma das atividades humanas exerce sobre o meio ambiente.

Em síntese, pode-se dizer que, nas cidades e em suas periferias industrializadas, há um grande grau de contaminação, principalmente pela poluição hídrica por efluentes urbanos, por efluentes industriais, por gases oriundos

³¹ Esse valor corresponde a todo o setor primário, conforme: www.sei.ba.gov.br/estatisticas.asp# (Indicadores econômicos; PIB; Estrutura Setorial do PIB, 1999). Acessado em julho de 2001.

³² Os setores secundário e terciário da economia baiana são responsáveis por 37,7% e 52,5% do PIB estadual, respectivamente, o que gera a hipótese de que a grande maioria dessa produção esteja nas cidades ou nas suas imediações (Ibid.).

da queima de combustíveis fósseis ou da produção industrial, pela poluição sonora, radiações, etc. São condições que deterioram o ambiente local e envolvem alguns elementos que se propagam com grande intensidade, alcançando territórios distantes.

Por seu turno, as atividades da agropecuária provocam a eliminação gradativa de muitas espécies, promovem a degradação dos solos pelo uso intensivo e descontrolado de fertilizantes, provocam processos erosivos e alteram o regime hídrico, contribuindo no comprometimento da oferta de água e de energia elétrica para consumo humano e para o setor produtivo e na perda da cobertura vegetal e da biodiversidade.

Mas o que é necessário compreender é o fato de que ambas as atividades estão relacionadas social e economicamente. São atividades complementares, embora cada uma delas tenha uma presença mais ou menos intensa em cada local, afetando diferentemente o ambiente. Pode-se verificar que, no caso da Bahia, trata-se de um Estado ainda pouco industrializado, relativamente pouco urbanizado, com baixa densidade populacional e com baixos investimentos em tecnologia para a produção agrícola e pecuária, além de ser um estado com uma diferenciação razoável de renda. Todo esse conjunto favorece a que o quadro geral da realidade baiana se apresente nas proporções e nas condições descritas até aqui.

PASSA-SE O PONTO

A partir daqui, deixa-se de lado o compromisso com análises e passa-se a assumir um discurso estimulador de novas frentes de trabalho que possam contribuir para o “desenvolvimento” e o meio ambiente no estado da Bahia. Portanto, é hora de ressaltar os aspectos identificados neste trabalho como os pontos mais importantes que carecem ser analisados com maior profundidade.

Pode-se dizer que existem indagações em dois níveis: no primeiro e mais complexo, situam-se as discussões necessárias para que se reconheçam determinações (ou não) nos processos constituintes da sociedade humana e suas implicações para o meio ambiente; e, no segundo nível, estão as investigações necessárias, em número ilimitado, que devem tratar de elucidar aspectos específicos dessas relações de forma espacializada na Bahia.

Os dois níveis de discussão devem ocorrer concomitante e articuladamente, porquanto um fornece a base teórica, e o outro a traduz para a realidade específica. Só será possível um debate consistente e conseqüente, se, no seu bojo, os temas forem pautados e expostos sob as duas ordens de análises, ao mesmo tempo.

A questão central reside num patamar que tem uma tendência a ser desfigurado pela forte conotação político-ideológica. Trata-se de reconhecer se as degradações ao meio ambiente são explicadas hegemonicamente pela esfe-

ra das relações econômicas, preponderantemente pelas condutas socioculturais, ou se são o resultado de querências políticas. É evidente que haverá posições ilimitadas dentro desse espectro, assim como conceitos vários de desenvolvimento, porém todos eles estarão sujeitos à identificação do seu grau de consciência da realidade.

É a partir desse prisma que algumas questões suscitadas neste trabalho podem ser debatidas, a exemplo das explicações sobre o grande comprometimento territorial do Estado pelas atividades humanas, que gera graves problemas ambientais, em contraposição à baixa capacidade de produção de riqueza per capita na Bahia. Será possível controlar, em âmbito local, o processo de ocupação ou a economia cada vez mais globalizada, que impõem competências distintas a cada território? Em que medida é possível controlar socialmente a ocupação sendo competitivo economicamente? Que setores sociais estão interessados em quais controles?

É a partir desse estágio que se pode discutir se é possível esperar que um surto de desenvolvimento econômico no Estado possa resolver os problemas, já que foi constatado um comprometimento territorial menor (com mais riqueza produzida) nos 32 municípios mais importantes da Bahia. Daí novas questões carecem de compreensão: o desenvolvimento econômico virá acompanhado de distribuição de riqueza? Se sim, algumas outras questões precisam ser resolvidas. Se não, o que se sucederá? Serão agravadas as condições de habitabilidade das cidades mais importantes da Bahia?

Seguindo esquematicamente a ordem de aprofundamento, pode-se discutir se será melhor e possível, para o meio ambiente da Bahia, que sejam fomentadas uma ocupação e uma produção concentradas territorialmente, para evitar comprometimentos territoriais desnecessários. Será possível alterar o perfil das ocupações humanas, ou utilizar novas tecnologias, capazes de conter os processos de degradação no Estado? Há algo a fazer?

O que?



PARTE 4
VISÃO ESTRATÉGICA
PARA A REGIÃO
DE SALVADOR

VISÃO ESTRATÉGICA PARA A REGIÃO DE SALVADOR

EXISTIR E PENSAR

Regiões e planos têm as mesmas idades

Se as regiões são concebidas em função dos resultados territoriais estabelecidos por determinadas relações humanas, e os planos por estratégias humanas de sobrevivência ou controle de um território, pode-se afirmar que regiões e planos nasceram juntos. Quando se tem “consciência” de um dado limite territorial, é porque esse é um espaço necessariamente pensado pelos indivíduos que se relacionam em um determinado tempo e que têm uma clara compreensão da importância de parte dos elementos envolvidos que o compõem. Nos primórdios do tempo, grupos de homens e mulheres já relacionavam suas necessidades a um território (mesmo que móvel no tempo), de onde lhes provinham a caça e a pesca, estabelecendo-se, assim, uma dependência dos elementos naturais para a sua sobrevivência, o que já exigia ações próprias. Em sua evolução, os grupamentos humanos avançaram sucessivamente, passando a controlar elementos da natureza, para produzir além das suas necessidades de sobrevivência, ampliar territórios de comercialização e dominação de outros grupamentos cada vez mais distantes. Para dar cada passo, foi necessário utilizar-se de ações diferenciadas e seqüenciadas, pautadas no domínio de novas técnicas, de novos conhecimentos, associados ao domínio de novos territórios.

Para cada tempo e em cada caso, há regiões ou territórios diferenciados, e todos eles são explicados pelas formas de relacionamento da sociedade. Entretanto essas relações são constituídas de valores que ganham pesos distintos na produção da riqueza e dos seus meios de reprodução em cada território. Isso determina uma utilidade social e uma capacidade de soerguimento diferenciada para cada parcela territorial. Há partes do território com maior capacidade de gerar valores ou produtos sociais do que outras, embora todas elas estejam articuladas, em grau também diferenciado. Quais são as partes mais importantes e as ações que merecem maior destaque em cada território?

À capacidade de identificá-las e de potencializá-las correspondem planos e ações mais adequados para elevar a capacidade de gerar riqueza e inserir fluxos em outros territórios de maior importância social e econômica. Como parece ter ocorrido nos grandes passos da sociedade humana, a capacidade de obter informações é um caminho utilizado por vários povos. Assim ocorreu com os avanços nos instrumentos de localização em navegação, com os avanços nos formatos e na utilização de tecidos para as velas, que aumentaram a velocidade das embarcações, possibilitando as grandes viagens de circunavegação e ampliando o território da produção e da mercantilização, o que se traduziu em avanços significativos para a riqueza de nações euro-

péias (RIBEIRO, 1997). Os exemplos se sucedem com a descoberta da máquina a vapor, que possibilitou o processo de industrialização, de transporte, etc. Agrega-se a isso, a descoberta do telefone e da energia elétrica, que possibilitou avanços muito importantes não só para os países da Europa, mas também para os EUA, enquanto a grande maioria das colônias permanecia com papéis secundários, o que de certa forma ainda ocorre até hoje.

Mais recentemente, tem-se o exemplo dos avanços tecnológicos em comunicação e em transportes, aliados a reestruturações produtivas, administrativas e políticas, que possibilitaram a mundialização dos fluxos sociais e econômicos. Mais uma vez, isso vem acompanhado de uma espacialização própria e de novos procedimentos para planejar as ações em direção ao desenvolvimento.

São sempre ações constituídas para aproveitar as oportunidades criadas por novas informações adquiridas, cujo aproveitamento territorial ocorre de forma desigual, favorecendo aqueles que têm possibilidades de agregar conhecimento. Mas também é preciso ter vontade de mudar e coragem para realizar.

O palco de Salvador

A própria região de Salvador é um exemplo claríssimo desses processos. Talvez tenha sido uma das regiões brasileiras com maior experiência em planos, cada um abordando territórios diferentes e, logicamente, adotando métodos adequados ao tempo e às exigências de superação de obstáculos.

A criação da cidade do Salvador em 1549 foi resultado de uma política de Portugal para criar um centro administrativo no Brasil e unificar a colônia, em defesa das terras conquistadas. O Primeiro Governador Geral do Brasil trouxe do Rei de Portugal um Regimento que continha, tal como a tradição lusitana, um termo e um rossio. O primeiro era o território sob a autoridade municipal, e o segundo uma parte do termo destinada à periferia da cidade, voltada para a criação de animais e o fornecimento de lenha para combustível. Para a construção da cidade, o Regimento descrevia todas as características para a escolha do sítio, todas as técnicas de construção, os tipos e a localização das construções, os funcionários para as funções, os operários necessários à construção e as ações necessárias para implantar a cidade. Era, portanto, um plano regional, dentro de uma estratégia de ocupação do Brasil colônia (CEAB, 1979).

Em fases seguintes, a região de Salvador foi objeto, em vários momentos, de ações planejadas. Em 1715, chega a Salvador o especialista em arquitetura militar, Jean Massé, com a incumbência do governo português de elaborar o Plano de Fortificação da Capital do Brasil. Em 1784/88, o Engenheiro Manuel Teixeira prepara um novo plano para a cidade, voltado para a pavimentação de ruas, exigências de alinhamentos, recuos, jardins e a retirada das rótulas, “com a finalidade de melhorar o aspecto sombrio de várias ruas, nas quais nunca penetrava sol”. Agora, o objeto mais importante passa a ser o urbanismo e não somente a fortificação, porquanto a sede do Governo brasileiro já havia se transfere-

rido para o Rio de Janeiro (PORTO *et al*, 1989). O mesmo sucede com os planos da segunda metade do século XIX e início do século XX, nos quais é exigida uma nova infra-estrutura urbana para a cidade, a fim de responder à dinâmica da economia, que teve um pequeno surto de industrialização na Bahia entre os anos de 1820 a 1880 (OLIVEIRA, 1980). Nos anos 1930, houve um movimento importante, que culminou com a Semana de Urbanismo e que ressaltava a importância da implantação, em Salvador, de modelos utilizados na infra-estrutura viária de grandes cidades européias e americanas. Foi, na verdade, o reflexo de um movimento mundial de reformulação das áreas históricas das cidades, para permitir sua modernização e adequação às necessidades do processo de industrialização, já alastrado por vários países, embora ainda não tivesse chegado a Salvador. Entretanto, na cidade de Salvador, existiam problemas sérios de saneamento, em que pese não apresentar crescimento populacional, o que ensejou a necessidade de realização do EPUCS³³, o primeiro e mais moderno plano urbanístico para a cidade.

Na Bahia, a partir da fase da industrialização, nas décadas de 1960 e 1970, a cidade se transforma e é exigido um novo processo de planejamento, agora não somente da cidade, o que aconteceu a partir de 1976, com o PLANDURB³⁴, mas também de toda a região (EUST e PMDs³⁵) que absorveu novos investimentos industriais, em pólos localizados nos municípios vizinhos, demandando a criação da Região Metropolitana de Salvador-RMS, como uma instituição própria para cuidar da sua organização interna.

Portanto, as ações planejadas incorporaram quase sempre um viés territorial, com a utilização de meios de superação de obstáculos, embora com caminhos lógicos de alinhamento territorial, para constituir um todo formado por partes distintas em funções e em grau de participação no conjunto.

E mais: os períodos caracterizados pela fase planejada têm uma importância significativa no perfil do desenvolvimento baiano, tanto para qualificar o território e suas atividades, a fim de inseri-los num novo ciclo econômico, como para qualificar essa estrutura para um ciclo em desenvolvimento. De uma ou de outra forma, são os momentos mais promissores, lembrados como os que fornecem a memória dos fatos e servem como ícones de avaliação de procedimentos, ou como exemplos em momentos posteriores.

O marco da globalização

É preciso ter em mente o que foi alterado com o processo atual de mundialização dos fluxos sociais e econômicos.

³³ EPUCS é o Escritório de Planejamento Urbano da Cidade do Salvador, criado na década de 40 do século XX, com a perspectiva de elaborar o plano da cidade.

³⁴ PLANDURB é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, elaborado na Segunda metade da década de 70 do século XX e oficializado em meados da década seguinte.

³⁵ EUST foi um estudo de circulação e transporte, com a finalidade de integrar a cidade com sua região imediata. Os PMDs (1978 e 1982) tinham a intenção de planejar o desenvolvimento de toda a Região Metropolitana de Salvador, composta de 10 municípios.

Diferentemente do período atual de mundialização dos fluxos econômicos e sociais, à época da predominância das políticas de desenvolvimento dos “estados nacionais”, em que havia uma maior circulação de mercadorias, capitais e pessoas dentro de cada país, os Estados eram fortes e mais capazes de definir suas políticas internas. Nesse período, o reatamento territorial das ações sociais e econômicas ocorria em conjuntos de regiões definidas pela homogeneidade de fluxos internos e de certa forma com maior incidência de relações internas do que com o exterior (salvo exceções). Isso permitia, em tese, um maior equilíbrio social, uma maior segurança das ações e uma maior perenidade nas ocorrências. Melhor dizendo: a economia se desenvolvia mais lentamente, em tempo de rotação de capital, os atores sociais e econômicos eram por demais conhecidos, o que exigia menor grau de competitividade, além do fato de o Estado provedor induzir ou regular os processos com maior intensidade, ofertando subsídios diretos ou indiretos em financiamentos ou investimentos diretos em elementos de infra-estrutura, resultando num direcionamento territorialmente explícito do processo de desenvolvimento. Mais uma vez, a Região de Salvador é um exemplo, com os subsídios promovidos pelo Governo Federal para a instalação dos pólos industriais do CIA (Centro Industrial de Aratú), do COPEC (Complexo Petroquímico de Camaçari) e do CIS (Centro Industrial Subaé), nas décadas de 60 e 70 do século XX.

Com tal procedimento, o Estado promovia planos concebidos com métodos rigorosos de controle, embora, na maioria dos casos, com pouca efetivação prática, largos prazos de vigência, extremamente normativos nas suas proposições e extremamente impositivos nas suas políticas e deliberações. Foi a época dos planos diretores urbanos ou planos de desenvolvimento regional concebidos para que a realidade obedecesse às suas determinações, mas que, na verdade, geravam somente uma parte dos resultados práticos de todas as suas determinações.

À medida que os meios de comunicação e de transporte possibilitavam intercâmbios cada vez maiores, os capitais passaram a circular mais livremente em todos os cantos do globo, as pessoas obtiveram maior capacidade de deslocamento, a produção de informações foi acelerada de modo a permitir, de forma eficaz, a necessária difusão de imagens, sons e impressões sobre todos os procedimentos culturais distintos em vários países, havendo alterações substantivas nos procedimentos sociais, econômicos e políticos.

As empresas passaram a competir mundialmente, fazendo com que o porte da produção alcançasse uma escala nunca vista, o que gerou inúmeras fusões e adaptações administrativas, com o enxugamento de mão-de-obra, para não desaparecerem do mercado. Isso eleva sobremaneira a necessidade de diminuição do tempo de rotatividade de capital, o que impõe a implementação de ações flexíveis de produção e de comercialização, além de mobilidade espacial, na busca incessante de um ambiente totalmente adequado às novas exigências (PUJADAS e FONT, 1998). Por sua vez, o estado perde os papéis importantes de outrora, passando de provedor do desenvolvimento para regulador e parceiro importante dos agentes privados nas ações

necessárias ao desenvolvimento. O enxugamento da máquina administrativa e a transferência do controle de alguns setores para a iniciativa privada (bancos, concessionários públicos, etc.) repercutiram fortemente na função do estado como agente maior do planejamento para o desenvolvimento. A região de Salvador sentiu os reflexos do desaparecimento das políticas de subsídio do Governo Federal, e uma série de indústrias se transferiram para o Sudeste do Brasil, ou simplesmente fecharam suas portas.

Mas todas essas mudanças exigiram novos formatos de planejamento, agora com métodos novos, constituídos por uma forte visão estratégica e executados de forma complementar ou não com os planos anteriores: planejamento urbano, planificação regional, planos setoriais ou políticas regionais (Ibid).

O plano de caráter estratégico é o formato que assimila com maior capacidade as nuances da realidade da era caracterizada pela globalização. É um plano capaz de ser flexível temporalmente nas suas definições, eficaz na identificação das ações mais importantes, rápido na realização, essencialmente voltado para buscar a convergência dos interesses dos agentes públicos e privados envolvidos com uma dada territorialidade. É político nas suas afirmações, por absorver contradições e tem uma abordagem integral dos problemas. É objetivo nas ações e não engessa a realidade com normas ou legislações que possam contestar o tempo, embora isso possa vir a estar contemplado em planos complementares. E os seus custos podem ser diluídos por uma grande quantidade de entidades envolvidas com a proposta (Ibid).

CONVERGÊNCIA NA REGIÃO DE SALVADOR

Apesar da visão estratégica apresentar-se como o método mais adequado para a realidade atual, há de se perguntar se isso também se aplica à Região de Salvador³⁶, e em que medida. Pode-se dizer que há algumas razões mais importantes para que se estimule a definição de ações estratégicas para essa Região, e são exatamente essas razões que podem servir como um ponto de partida para as discussões do que alguns autores entendem como temas críticos (PUJADAS e FONT, 1998).

Desarticulação das ações

Há cerca de 20 anos não se produzem trabalhos consistentes e articulados para a Região de Salvador, tal como a realidade exige, e para que esta seja uma Região competitiva no plano nacional e internacional. Os últimos

³⁶ Considera-se aqui a Região de Salvador, um território composto por um conjunto de municípios nas proximidades da metrópole, que participam da mesma plataforma de produção, que apresentam grande densidade de infra-estrutura e de população, relativamente a outras regiões do Estado, e que convivem com padrões de comportamentos sociais e econômicos peculiares. De início, esse território não é demarcado fisicamente, porém, no capítulo final deste trabalho, assume-se que tal Região poderá ser considerada como o conjunto das eixos Metropolitano e Grande Recôncavo, estabelecidos pelo Governo do Estado da Bahia.

estudos realizados foram os Planos Metropolitanos de Desenvolvimento no início da década de 80, os quais pouco ou quase nada tiveram a acrescentar aos planos anteriores, porquanto, nessa época, já havia se esgotado a fase áurea da implantação dos parques industriais na região e a infraestrutura estava, em grande medida, atendendo às demandas. Por outro lado, começava a se esboçar uma forte crise na economia nacional, mais tarde compreendida como uma crise que tinha seus primeiros passos desenhados na direção da abertura das fronteiras nacionais, e que já anunciava um novo papel do Estado. Esse quadro reverteu o processo de subsídios para as indústrias na região Nordeste do Brasil, na qual se situa a Região de Salvador, favorecendo a queda relativa do Produto Interno Bruto (PIB) baiano frente ao brasileiro, principalmente a partir do ano de 1985. Entretanto, desconhecera-se os planos metropolitanos e a instituição que os comandava, a qual estava ainda conduzindo os fatos como se eles estivessem ocorrendo na direção do crescimento, como na fase “desenvolvimentista”, experimentada na década anterior.

Afora planos de expansão do Pólo Petroquímico, voltados praticamente para a modernização da produção, planos diretores municipais ou setoriais e estudos também setoriais da Universidade Federal da Bahia, nenhuma atuação ocorreu no sentido do reconhecimento ou acompanhamento dos fatos que se sucediam e já anunciavam a mundialização dos fluxos sociais e econômicos, com rebatimentos importantes na Região de Salvador.³⁷

O quadro se agrava quando o processo de privatização não só descentraliza, mas também autonomiza os processos de planejamento das ações (energia elétrica, telefonia, transportes, etc), levando a que os agentes passem a dirigir suas estratégias para os seus próprios interesses, sem contar com instâncias de articulação para potencializar os investimentos e adequar as ações na direção de estratégias coletivas. Por outro lado, os estados não se aparelharam convenientemente para o processo de privatização, por exemplo, com agências reguladoras. As integrações ocorrem de forma oportunista e imprópria para um resultado comum, maior, de prazo mais largo e que possa direcionar novas ações individuais e particulares.

De um lado, as prefeituras têm, quando isso ocorre, uma compreensão apenas da sua inserção na região ou das suas relações diretas com os municípios vizinhos. De outro lado, as tendências de expansão regional são formadas de processos que englobam ações de mais de um município, a exemplo do vetor de crescimento da orla atlântica, que se constitui numa tendência de certa forma homogênea, numa área que pertence aos municípios de Salvador, Lauro de Freitas e Camaçari. Isso gera um impasse que carece de uma instância de compatibilização, que pode ser institucionalizada ou não, pode ser pública, privada ou em consorciamento.

³⁷ A partir de 1995, com o estudo sobre a Macrorregião de Salvador, e em 1999 e 2001, com os estudos sobre a Região Metropolitana de Salvador e a Globalização, PORTO e CARVALHO passaram a dar atenção especial a Região de Salvador. Trata-se, entretanto, de atuações isoladas e não apoiadas por instituições públicas ou privadas.

A realidade mostra que a Região de Salvador é formada de subespaços com certa homogeneidade de funções, de características de produção, de intensidade de uso e da ocupação do solo, e também de setores de atividades de infra-estrutura que interligam esses subespaços, incorporam áreas comuns a mais de um município e demandam políticas próprias de potencialização (PORTO e CARVALHO, 1995). É evidente que, a depender do tempo e da identificação do papel de cada um desses subespaços ou de setores da infra-estrutura, alguns deles podem ter maior primazia do que outros no desenvolvimento geral da Região, o que deverá ser um aspecto importante a ser identificado pelo planejamento estratégico.

O que já se pode ressaltar, na Região de Salvador, pelos estudos realizados, é que alguns subespaços merecem atenção especial. Convém registrar que não é comum em planos estratégicos o rebatimento espacial das ações. Entretanto, para a Região de Salvador, esse aspecto deve ser incorporado, pela defasagem temporal dos planos, a carência generalizada de investimentos e a precária disponibilidade de recursos financeiros.

Do ponto de vista espacial, segundo PORTO e CARVALHO (1995), há uma Macrorregião de Salvador, que é composta de uma grande metrópole, caracterizada pelas áreas urbanas de Salvador, Lauro de Freitas, Orla de Camaçari, Simões Filho, Itaparica e a costa leste do município de Vera Cruz, cuja função é a de concentrar a maioria da população e das atividades terciárias, além de contar com o maior adensamento de infra-estrutura em toda a região nordeste do país. Ainda como área urbana, a cidade de Feira de Santana funciona como o portal da Macrorregião e concentra atividades terciárias de menor porte, com características adequadas a essa sua função, além de contar com algumas atividades industriais compatíveis com a sua localização geográfica – passagem obrigatória entre o Sul/Sudeste e Nordeste do Brasil e convergência dos fluxos de passagens de todo o interior da Bahia, no sentido da Metrópole. Há uma série de outras cidades de menor porte, que concentram apenas atividades de apoio local, com maior ênfase para os centros urbanos de Camaçari e de Alagoinhas, ficando o papel de algumas dessas cidades desconhecido quanto à sua capacidade de inserir-se na Região (Croqui 1).

Dentro desses subespaços, caracterizados como urbanos, há algumas partes que se expressam com maior vitalidade frente aos fluxos de mercadorias, pessoas e capitais, alguns de uso hegemonicamente habitacional e outros hegemonicamente de uso terciário, todos com equipamentos sociais importantes. Entre os de uso hoje hegemonicamente habitacional, podem ser ressaltados a Orla de Salvador e a Orla de Lauro de Freitas/Camaçari. Cada uma delas exerce um papel de destaque na oferta de equipamentos para reforçar toda a Região, notadamente os equipamentos voltados para o apoio ao turismo de uma vasta região, maior do que aquela a que estamos nos referindo, sobre a qual a metrópole deve exercer um papel destacado na oferta de grandes equipamentos de escala nacional e mundial. Não se deveria pensar em viabilizar esses grandes equipamentos de apoio ao turismo

tos, pela harmonia com o meio ambiente, pela qualidade dos serviços e pela grandeza da modernidade das realizações. Suplantando esses obstáculos internos, as dificuldades externas poderão ser superadas, para que se possa reforçar a Região como um centro internacional importante.

Entre os subespaços considerados como hegemonicamente voltados para as atividades terciárias, podem ser exemplificados como os mais importantes a região denominada de Iguatemi, o Centro Histórico de Salvador, o entorno das vias Paralela, Estrada do Coco, Linha Verde e BR-324 (trecho entre Salvador e Simões Filho). Nessas áreas, está o conjunto de atividades terciárias de maior porte e com as maiores possibilidades de potencializar o papel da Região no cenário internacional (Croqui 2).

Croqui 2
Subespaços Estruturantes do Terciário de Salvador



A zona do Iguatemi³⁸, a cada dia que passa, representa maior volume de arrecadação de ICMS de toda a arrecadação do setor comercial do estado da Bahia, passando de 10,74% em 1995 para 12,48% em 2000. Além disso, é nessa área onde está a maior concentração de novas construções em Salvador, seja para o uso residencial, seja para atividades terciárias. Somente o bairro da Pituba concentra 41,7% das construções residenciais e 43,5% das construções para

comércio e serviços em Salvador³⁹ (PORTO e CARVALHO, 2001). Isso significa dizer que hoje é o centro de atividades terciárias mais importante da Bahia, uma das zonas com maior concentração de população e por onde circulam diariamente grande parte de todo o tráfego da metrópole.⁴⁰ Assumindo uma posição estratégica e central de Salvador, a zona do Iguatemi é um ponto de convergência e de articulação entre as áreas de expansão da orla de Salvador até Camaçari e o centro tradicional e histórico da cidade do Salvador. Em que

³⁸ A zona do Iguatemi, para a Secretaria da Fazenda do Governo do Estado da Bahia, estende-se desde o centro comercial do Iguatemi até a Orla de Salvador.

³⁹ Dados da Superintendência de Controle do Uso e da Ocupação do Solo de Salvador-SUCOM, que expressam as construções formais da cidade, pouco significativos em termos percentuais, mas que representam as construções mais importantes da cidade em porte de realização, nas características modernas do seu funcionamento e na sua capacidade em repercutir na estrutura urbana/metropolitana. Volume das construções autorizadas pelo Poder Público municipal de Salvador, entre dezembro de 1999 e janeiro de 2001.

⁴⁰ É preciso que se efetue uma pesquisa apropriada para se reconhecer quais as características do emprego oferecido por cada uma das áreas de concentração de comércio e de serviços na Região de Salvador, de maneira que se possa compreender melhor as tendências.

pese tal dinamismo, há constantes congestionamentos de veículos, que comprometem toda a estrutura de circulação da cidade. Isso é um aspecto significativo a ser resolvido, para dar fluidez às mercadorias e pessoas que transitam pela Região.

O Centro Histórico (Área Central) vem perdendo gradativamente suas funções da outrora centralidade comercial e de serviços na cidade, local que concentrava praticamente todo o fluxo de passageiros que se destinavam ao trabalho. A área da Calçada⁴¹, um dos locais do antigo Centro de Salvador, vem perdendo dinamismo comercial constante, tanto se considerada a arrecadação do ICMS, quanto em volume de novas construções. Entre 1995 e 2000, a participação da área da Calçada caiu em arrecadação, de 4,85% para 2,61%, respectivamente (Ibid).

Entretanto a área histórica onde se encontra o casario do Pelourinho (patrimônio da humanidade) tem um forte potencial para o turismo, juntamente com a exuberante beleza e aptidão náutica da Baía de Todos os Santos e de seus arredores. Segundo o Centro Náutico da Bahia, essa região dispõe de possibilidades importantes, por apresentar águas abrigadas e situar-se num caminho estratégico para regatas ou outras modalidades de esporte náutico de porte internacional.

O tratamento adequado dessa região, que se articula com toda a faixa marítima ao norte e ao sul de Salvador, constitui um aspecto estratégico capaz de possibilitar a atração de investimentos no setor de turismo, notadamente em seus serviços de apoio em comércio, serviços, equipamentos, etc., o que, por certo, trará repercussões importantes na criação de empregos para a Região.

As vias de circulação estruturais da Região de Salvador têm, além da sua função precípua, a de possibilitar a atração de novos investimentos em comércio e serviços de porte, com finalidades diferenciadas.

A avenida Paralela é a mais importante via de articulação no interior da metrópole, a de maior carregamento de tráfego e a que tem o papel estratégico de articular o maior centro financeiro, comercial e de serviços da metrópole com toda a sua área de expansão da orla atlântica. Em continuidade a essa via, a Estrada do Coco e a Linha Verde funcionam como grandes eixos de interligação entre a atual e a futura metrópole atlântica, na direção de Sauípe e dos pólos industriais, corredores de serviços e centros de comércio de porte e características sofisticados. Pelo lado interno da Baía de Todos os Santos, a BR-324 completa o binário principal de circulação vertebrante da metrópole, voltada principalmente para o comércio e os serviços de porte elevado, corredor comercial e de serviços de apoio às atividades dos pólos industriais e a uma série de atividades urbanas e me-

⁴¹ Segundo o zoneamento da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado-SEFAZ, a área da Calçada é representada por praticamente toda a zona comercial da Cidade Baixa de Salvador.

tropolitanas. A futura sucessão de vias transversais desempenhará papéis complementares, à medida que a metrópole vá avançando na direção norte, exigindo funções e formatos distintos do grau de adensamento hoje existente. Aí deverão localizar-se atividades de porte significativo, que farão a relação entre as atividades metropolitanas e outras que se desenvolvem nas distintas regiões do Brasil.

Não se pretende projetar todo esse espaço, tal como os planos tradicionais recomendavam. Mas é importante, numa visão estratégica, reconhecer que todos esses lugares têm funções distintas e articuladas, têm papéis específicos, embora nunca funcionem sozinhos, tampouco de forma fragmentada, tal como se vê atualmente, aos olhos de cada município.

Convergência de fluxos

Somente a RMS tem pouco mais de 3 milhões de habitantes que, somados aos de outras cidades, como Feira de Santana e Alagoinhas, compõem a população da Macrorregião de Salvador, que pode alcançar mais de 3,5 milhões (PORTO e CARVALHO, 2001). Isso representa quase 27% de toda a população do estado da Bahia, em que pese essa tendência ser decrescente. O mais importante é que a Macrorregião de Salvador representa cerca de 60% de toda a produção estadual. Somente Salvador concentra mais de 85% dos depósitos bancários da Bahia. Toda a região dispõe de uma densidade de infraestrutura que dá suporte a todo o Estado e a estados vizinhos, tanto no que diz respeito ao apoio às atividades econômicas – portos, aeroportos, sistema financeiro, instalações industriais e de serviços, shoppings centers, etc. – como também ao suporte para atividades socioculturais, como sistemas de rádio, televisão, jornais, escolas qualificadas de curso superior, hospitais que atendem a doenças de alta complexidade, teatros, cinemas, etc.

Mas a Região de Salvador atrai especificamente fluxos econômicos oriundos da necessidade de escoamento da produção agrícola crescente no Oeste da Bahia e da região de Juazeiro/Petrolina, notadamente no que se refere à produção de grãos e frutas. Esse escoamento, independentemente do caminho percorrido, como será analisado mais adiante, tende a seguir até a Região pelo modo rodoviário, hidroviário ou ferroviário, com a utilização do Porto de Aratu para exportação. No caminho inverso, as regiões do Oeste e Norte da Bahia recebem produtos fabricados nos pólos industriais, possibilitando as trocas comerciais e potencializando os equipamentos portuários e de transportes. Quanto maior a escala de produção e de circulação, maior será a viabilidade desses equipamentos. Entretanto haverá um mínimo de necessidade de articulação entre esses movimentos e outras atividades de apoio dentro da Região de Salvador, o que dará maior capacidade de funcionamento e viabilidade ao sistema.

É importante salientar que essa Região está concentrando cada vez mais o escoamento da produção estadual e da produção de seus pólos industriais. Em função disso, ao modo de transporte rodoviário está se agregando o fer-

roviário, que, por sua vez, deverá se articular com a zona portuária, com os pólos industriais e com equipamentos ligados a transbordo, estacionamentos, oficinas e apoio alfandegário. Enfim, um conjunto articulado de apoio a ser pensado e construído.

É certo que a empresa que trabalha com o sistema de transporte ferroviário, recentemente privatizada, é especialista no seu ramo de atividade, assim como o é a Codeba, que se responsabiliza pelos portos baianos, a SUDIC, órgão estatal que cuida da infra-estrutura dos pólos industriais. É evidente que as articulações existem entre as partes, quando isso é necessário. Entretanto as articulações não ocorrem com todas as partes necessárias ao entendimento. E mais: o conjunto dos setores, ao se articular, necessariamente identificará a escala para a realização de investimentos em atividades de apoio ou até a necessidade de atrair novos setores para se incorporarem ao desenvolvimento local. Além disso, numa escala menor e a título de exemplo, a cidade do Salvador provavelmente não tem compreensão dos impactos sobre a sua área urbana da crescente convergência da produção, e nem sabe quais as conseqüentes migrações de atividades que podem pressionar sua infra-estrutura. Será que haveria ganhos, se o município de Simões Filho fosse alertado sobre a necessidade de investimentos, criados a partir do agrupamento de interesses dos distintos setores da economia e de suas demandas de sistema de transportes?

Baixa integração produtiva

Em que pese a Região de Salvador ter se industrializado a partir da década de 1960 e 1970, vindo a se fortalecer e crescer da década de 70 até meados de 80, o perfil da sua indústria permanece praticamente o mesmo até a chegada da Ford em Camaçari. A produção industrial local sempre foi caracterizada pela indústria de transformação, cuja produção era destinada ao beneficiamento nas indústrias do Sudeste ou à exportação. Assim ocorre com a produção do Pólo Petroquímico e do setor metal-mecânico, que representa cerca de 75% do valor da transformação industrial na Bahia. A produção local de bens finais se reduzia praticamente ao setor de bebidas para o consumo do mercado local.

Desde o projeto dos pólos industriais – CIA e COPEC – todos os documentos governamentais de políticas industriais traziam em destaque a necessidade de diversificar o setor industrial para produzir bens finais. Foram mais de 30 anos sem que houvesse sinais de que isso poderia acontecer.

Entretanto, recentemente, ocorrem dois movimentos distintos, atraídos para a Bahia por incentivos fiscais. O primeiro foi a implantação de várias fábricas de calçados, dispersamente localizadas em cidades do interior baiano, que buscam produzir para suprir o mercado do Sudeste e parte do Nordeste do Brasil. O segundo é a atração da fábrica da Ford, que se instala na Região de Salvador, trazendo consigo uma série de parceiros e fornecedores de vários dos componentes para a sua produção.

A rigor, em que pese os dois casos tratem da produção de bens finais de alto valor agregado, não se pode dizer ou assegurar que seus componentes tenham uma parte importante fabricada dentro da própria Região. Significa dizer que ainda não há a certeza de verticalização da produção nesses setores, muito menos uma articulação horizontal adequada entre eles e os outros setores da economia baiana, a exemplo da produção do Pólo Petroquímico. Entretanto, reconhece-se que, pela primeira vez, na região, há uma possibilidade de integração, o que merece o esforço para realizá-la.

Do ponto de vista do turismo, a região de Salvador oferece uma grande e farta mercadoria, com uma forte concentração em áreas que abrangem de Camamu até a divisa com o estado de Sergipe, incorporando todo o entorno da Baía de Todos os Santos, onde há áreas com variedade de opções para o lazer e a recreação, desde os esportes náuticos à contemplação e ao turismo ecológico. Nas imediações da metrópole, mais dois elementos contribuem para completar o quadro de atrativos para os visitantes: a cultura local, tanto do ponto de vista do comportamento amigável e hospitaleiro do baiano, que está diretamente ligado às grandes e contínuas festividades ao longo do ano, como no da produção local de músicas e na religiosidade exótica. Acrescente-se, ainda, a importante riqueza dos monumentos arquitetônicos históricos que marcam o início da colonização portuguesa no Brasil e parte de toda a história de formação da cultura brasileira. Tudo isso ocorre num clima tropical, com incidência localizada de chuvas. Além do mais, é uma região com uma inicial e importante oferta de infra-estrutura de acesso (um aeroporto internacional em Salvador e um aeroporto para pouso de Boeing em Valença) e de meios de hospedagens de estilos diferenciados.

Entretanto, o Brasil recebe cerca de 4 milhões de turistas ao ano, dos quais apenas 2,5 milhões passam pela região Bahia, enquanto que um país como o Uruguai recebe aproximadamente 6 milhões, para não falar na Espanha, com cerca de 50 milhões, França e EUA com quase 60 milhões.

É importante salientar que há uma competição demasiada entre várias localidades no mundo com as mesmas características da Bahia, muitas delas mais próximas aos maiores mercados de emissão, tais como os EUA e a Europa, logicamente com menor custo de transporte e também com custos mais reduzidos de estadia e oferta de maior qualidade em infra-estrutura.

Do ponto de vista do mercado interno, em que pese estar crescendo o volume de visitantes para o estado da Bahia, ainda é muito pouco em relação ao que se pode esperar, principalmente para a região de Salvador.

Significa dizer que, se há um potencial imenso na região nordestina e na Bahia, em contrapartida são inúmeros os problemas a serem enfrentados. Além dessa questão estrutural de localização geográfica, podemos registrar a falta de infra-estrutura em serviços, a insegurança, a falta de investimentos dirigidos para alguns setores, devidamente articulados e trabalhados com

uma visão estratégica macrorregional, numa visão internacional. É incomum assistir a discussões sobre o tratamento de algumas áreas com exuberante beleza na região, em que esteja em jogo uma visão de que ali poderiam estar equipamentos capazes de dar uma repercussão internacional à Bahia. É mais freqüente verificar uma tendência especulativa com o solo ou com construções bizarras, capazes unicamente de movimentar recursos de grupos locais, em tempo curto. Há maneiras de, sem diminuir a capacidade de gerar riqueza internamente, contemplar os espaços com a magnitude que eles podem representar, com a convergência de interesses que vários segmentos sociais e econômicos possam soerguer e potencializar.

Mais um setor merece atenção e deve estar atrelado a todos os outros até aqui mencionados. É a capacidade que poderá ser desenvolvida na região de Salvador, com maior ênfase na sua metrópole, para desenvolver projetos de equipamentos de abrangência internacional, o que vem ocorrendo em várias outras metrópoles ibero-americanas, articuladas com algumas atividades locais ou tirando proveito de uma localização estratégica específica na escala mundial. Pode-se falar de centros de arte e cultura, de empreendimentos voltados para eventos musicais ou ensino e pesquisas musicais, de centros de serviços e de negócios articulados com as mercadorias que convergem para a Região, inter-relacionando as atividades de transportes à produção e à negociação, etc.

A rigor, reconhece-se que as dificuldades são grandes, embora, até hoje, sequer foram enfrentadas dentro de uma visão articulada dos fluxos locais e internacionais. E mais: numa visão com abrangência mundial de oportunidades e não simplesmente regional ou nacional, como se tinha até pouco tempo, o que revela uma dificuldade para pensar o território da Região de Salvador.

Como já foi comentado anteriormente, o Estado muda sua função de promotor dessa articulação para estimulador, passando a exercer um papel secundário no processo de integração da produção. Por outro lado, os empresários desses setores passam a assumir um papel de maior destaque, podendo agregar novos atores, sejam de outros setores produtivos ou de representantes dos setores voltados para a oferta de infra-estrutura, da comercialização, da construção civil, etc.

Sabe-se que estão sendo feitos esforços nesse sentido. Entretanto, se esses esforços estiverem agregados a um movimento estimulador da convergência de interesses dos distintos setores da economia com os interesses dos agentes sociais e políticos, considerando-se todas as áreas que estão diretamente envolvidas com o desenvolvimento regional, certamente o estímulo será potencializado. Há um efeito multiplicador, desde que seja dada uma dimensão ampla às discussões e sejam ressaltados os interesses convergentes sobre áreas estratégicas da Região. Caso seus agentes importantes mostrem disposição de identificar esses interesses convergentes, a Região de Salvador poderá vir a ser mais valorizada.

Baixa competitividade internacional

Com o processo de mundialização dos fluxos sociais e econômicos, também ocorreu a universalização da reestruturação produtiva, com o rebaixamento dos custos em todos os momentos do processo de produção e de circulação. Em decorrência disso, países e regiões que já apresentavam excelente capacidade de urbanização e elementos de infra-estrutura mais desenvolvidos tendem a aproveitar suas vantagens (em escala urbana, comercial e terciária, em geral), com a presença de serviços modernos e qualificados. Por outro lado, as unidades de produção industrial tendem a migrar para áreas nas quais operem a custos mais baixos, mesmo que em regiões mais periféricas, desde que ofereçam mínimas vantagens locais, tais como ambiente político-social estável, suprimento e qualificação de força de trabalho e logística de transporte que ofereçam vantagens no terreno da concorrência (PORTO e CARVALHO, 2000).

Com a agricultura, ocorre um fenômeno diferente: a produção de baixo valor agregado se “industrializa”, ganha porte de produção que exige escala territorial compatível; o outro lado da agricultura, a de alto valor agregado, cria aglomerações de pequenas e especiais áreas de produção para nichos de mercado (Ibid).

Tomando-se os dados da evolução do PIB por estado da federação, tanto do IPEA quanto o IBGE, pode-se concluir que cresce a participação no PIB nacional das regiões Norte e Centro-Oeste, cai a participação dos estados nordestinos, enquanto que as regiões Sul e Sudeste praticamente permanecem estáveis.⁴² Ocorre que, nas regiões Norte e Centro Oeste do Brasil cresce a agricultura; na região Sudeste do Brasil, cresce a participação no setor industrial e de serviços; o Sul permanece estável. Enquanto isso, cai a participação da região Nordeste, de 12,1% para 11,3%, entre 1985 e 1996. Isso demonstra que há uma tendência de reconcentração da economia, principalmente dos setores mais modernos, na região Sudeste do Brasil, o que repercute no grau de competitividade da economia do Nordeste brasileiro, onde se insere a Região de Salvador.

Sabe-se que as grandes distâncias entre as regiões baianas e os grandes mercados consumidores não torna compatível a opção pelo transporte rodoviário, e sim pelo transporte multimodal, que favorece o rebaixamento dos custos, principalmente das mercadorias de baixo valor agregado. Assim, a produção baiana voltada para o mercado do Sudeste, ou mesmo aquela destinada às exportações, que se desloca desde a Região Oeste da Bahia até a Região de Salvador (800km), carecem de novas logísticas de transportes.

⁴² Oliveira e Silva, Antônio; Medina, Mérida, Produto Interno Bruto por Unidade da Federação – 1985-1998, IPEA – Texto para Discussão nº 677, Brasília, outubro de 1999 e IBGE, Tabela 2 – Produto Interno Bruto do Brasil a preço de mercado corrente, por Grandes Regiões e Unidades da Federação – 1985-1997, novembro de 1999.

Se viabilizada a hidrovia do São Francisco, com o porto de Juazeiro em parte já construído, será criada uma nova acessibilidade entre as áreas de produção e a Região de Salvador, o que poderá atrair investimentos e adensar paulatinamente não só as áreas ao longo do percurso, como irradiar seus resultados para o vale do rio São Francisco, com reflexos na própria região de Salvador, potencializando a escala de funcionamento de portos e outros equipamentos complementares.

Entretanto, outro aspecto que, com certeza, terá repercussões na Região de Salvador deve ser avaliado. Todo esse arcabouço de logística de transporte, no Brasil, está associado à estrutura espacial da produção nacional e a suas relações internacionais. O modelo implantado tem como característica a convergência de todos os fluxos de capitais, mercadorias e pessoas ao Sudeste brasileiro. Também esse modelo induziu à política prioritária de relações comerciais com o Mercosul, levando a um adensamento das relações entre as duas maiores áreas de concentração da riqueza na América Latina, constituídas pelo Sudeste brasileiro e a Região de Buenos Aires, na Argentina. Evidentemente que essa ação política nacional favorece imediatamente a todo o mercado brasileiro, mas reforça a centralização no Sudeste e irradia seus resultados com mais intensidade para os estados do Sul, localizados ao longo dos eixos viários entre São Paulo e Buenos Aires. Em outras palavras, a região nordestina do Brasil tem relativamente menor capacidade de absorver seus resultados.

Por outro lado, estão em curso negociações para a configuração de novas relações do comércio exterior brasileiro, notadamente pela formação de blocos com o NAFTA, com a EU, ou com ambos. De qualquer forma, tal alteração poderá trazer resultados diferentes para o Nordeste brasileiro e particularmente para a Bahia e sua região mais industrializada, em torno da sua metrópole. A direção da densidade dos fluxos se altera, e a Bahia, localizada no meio caminho entre as áreas mais fortes do Mercosul e dos maiores mercados do hemisfério Norte, poderá atrair investimentos qualificados por essa posição geográfica estratégica e pela suas potencialidades internas.

Tal oportunidade deve ser fruto de uma análise adequada e de uma discussão conveniente entre os agentes locais, supridas por estudos específicos a serem realizados. A atenção deve ser intensa, e as ações devem ser preparadas previamente para possibilitar a participação significativa no processo de definição da pauta de discussão política, que ocorrerá nos próximos anos. Essa, talvez, possa ser uma das questões mais importantes a serem debatidas num planejamento estratégico para a Região de Salvador.

Segregação e formação de pessoal

A formação e a qualificação das pessoas, na grande maioria dos casos dos países pobres, estão atreladas à exacerbada diferenciação de renda familiar. Segundo indicadores fornecidos pela SEI, apesar de os municípios da Região de Salvador apresentarem as mais altas taxas de valores de produção de riqueza econômica, não ocupam posição de destaque em indicadores soci-

ais. Tomando-se a relação entre o número de matrículas no primeiro e no segundo grau e nos cursos profissionalizantes, de um lado, e a população, de outro, pode-se concluir que o município de Salvador ocupa a 213ª colocação, e o município de Camaçari ocupa o 93º lugar, dentre os 415 municípios do Estado (SEI, 1998). Se for tomado o Índice do Nível de Saúde (INS), a capital do Estado se encontra em 87ª lugar, passando a ser a 5ª colocada no Índice Oferta de Serviços Básicos (ISB).⁴³ A rigor, os maiores municípios da Região de Salvador só assumem a liderança no ranking estadual nos indicadores que medem o grau da oferta de infra-estrutura (INF) e a média da renda dos chefes de família (RMF).

Isso quer expressar que a maior concentração da população e da renda na Região de Salvador também representa as péssimas condições sociais relativas ao Estado. A capacidade de atração de um contingente de pessoas de outros municípios da Bahia, o que está tendendo a diminuir, cria espaços de segregação: as famílias de faixas de rendimento mais alto se situam na área da orla, entre a Vitória e o litoral de Camaçari, onde as condições de moradia e a oferta de infra-estrutura são bastante razoáveis, o que se contrapõe às sérias limitações nas condições de habitabilidade do restante da região, onde os indicadores sociais negativos se manifestam com maior ênfase à medida que a ocupação alcança a periferia, tanto da metrópole quanto das sedes municipais.

A segregação socioespacial se manifesta com manchas distintas de habitações e de atividades econômicas, ambas interligadas por elementos de infraestrutura. Porém somente as manchas correspondentes à habitação de famílias de renda elevada se articulam conveniente e diretamente com as manchas de equipamentos sofisticados de comércio e de serviços, favorecidos com redes modernas de serviços e equipamentos públicos. São articulações que ocorrem entre essas áreas dentro da cidade, e entre parte dessas áreas da Região de Salvador com parte de outras áreas de cidades diversas do Brasil e de outros países. Mas é uma realidade que se traduz na conformação de regiões de cidades conurbadas e estratificadas em ilhas da prosperidade, que se contrapõem a vastas manchas de pobreza. É o fluxo alcançando uma articulação numa escala global, cujo resultado se manifesta de forma equivalente em várias outras cidades ibero-americanas, conforme atestam os estudos comparativos de que participam PORTO e CARVALHO (2001).

⁴³ O Índice do Nível de Saúde (INS) é o coeficiente entre o número de doenças de notificação compulsória, redutíveis por saneamento básico e redutíveis por imunização, dividido por 100 mil habitantes e a participação relativa dos óbitos por Sistemas e Afecções Mal Definidas no número total de óbitos. O Índice Oferta de Serviços Básicos (ISB) é a média geométrica do consumo de energia elétrica por 100 habitantes e o consumo de água tratada por 100 habitantes.

O Índice de Infra-estrutura (INF) é a média geométrica entre o número de telefones por 100 habitantes, número de estabelecimentos comerciais de serviços por 100 habitantes, número de estabelecimentos bancários por 100 habitantes e o consumo total de energia elétrica por 100 habitantes.

O Índice da Renda Média dos Chefes de Família (RMF) é a renda média dos chefes de família, declarada no Censo Demográfico do IBGE de 1991.

Mas toda essa realidade expressa também a baixa qualificação da mão-de-obra local, cuja sofisticação é compatível com a densidade da economia regional e com o vasto contingente de desempregados ou subempregados, que representam não só a falta de oportunidades de trabalho (explicada, no geral, por uma baixa densidade econômica regional e pela presença de atividades intensivas em capital), como também a tendência crescente de marginalização. Esse é o problema mais grave a ser enfrentado por um planejamento de cunho estratégico na Região de Salvador e na maioria das regiões dos países pobres do mundo.

Desqualificação de infra-estrutura

Aqui ocorrem problemas que podem ser considerados em dois blocos.

No primeiro, pode-se ressaltar o fato de que a baixa oferta de infra-estrutura para a habitabilidade é flagrante, como foi alertado no tópico anterior, e que se manifesta diferentemente em áreas distintas da Região. Pode-se ainda considerar que essa oferta de infra-estrutura afeta a vida das pessoas diretamente e repercute na produção de bens e serviços, bem como na saúde e no bem estar da população. De alguma forma, tal problema pode ser considerado fortemente engajado com as questões da qualidade de vida e da força-de-trabalho, analisadas anteriormente, embora não possa ser dissociado da segunda abordagem, apresentada a seguir.

Há contradições entre os lugares dos problemas, os lugares dos recursos e os espaços de responsabilidade governamental (PIREZ, 2001). Na região de Salvador, há uma fragmentação significativa de governabilidade, de responsabilidades e de planejamento e controle das ações, notadamente aquelas voltadas para o desenvolvimento da infra-estrutura. É evidente que isso se aplica a todos os outros setores do processo de desenvolvimento, sendo essa uma das razões que fundamentam a formulação desta proposta de uma ação consorciada, pública e privada, para construir-se uma convergência em torno da Região de Salvador.

Mas em elementos de infra-estrutura isso é mais aparente, pois eles não podem e nem devem ficar subordinados a limites institucionais. O sistema de transportes, de energia elétrica, de água, etc. interligam espaços distintos sem que possam ser controlados especificamente por uma instituição responsável pelo controle de um território previamente estabelecido por mecanismos político-administrativos. Nos outros campos da atividade humana, isso ainda pode se resolver com ações políticas de consorciamento, em situações em que o organismo de controle estatal perdeu sua identidade metropolitana. Nos elementos da infra-estrutura, isso impossibilita a realização efetiva das ações. Não só isso acontece entre os problemas e os controles políticos territoriais, como também entre os próprios elementos da infra-estrutura, suas estratégias particulares e seus resultados conjuntos.

Com o processo de privatização dos serviços públicos de telefonia, energia, gás e transportes (até o momento não foi privatizado o serviço de água e

saneamento na Região), as ações passaram a ser desenvolvidas por cada empresa. Esse fato, aliado à fragmentação institucional, governamental – em que cada município é responsável por uma parcela do território metropolitano –, representou um aumento na fragmentação técnica da gestão dos serviços e entre os serviços (Ibid). E mais: isso representou uma fragmentação técnica e política, com repercussões graves no desenvolvimento social e econômico da Região. Essa fragmentação – conformada pela alta concentração específica de poder, excessivamente privado, seja setorial ou espacial, embora em momentos sempre diferenciados – contribui para uma fragmentação territorial, para as desigualdades sociais e emperra o desenvolvimento econômico.

Não estão dialogando os interesses particulares dos diversos setores da infraestrutura sequer no âmbito macro de relação entre as possibilidades, as carências e as estratégias do transporte ferroviário, rodoviário e marítimo. Por sua vez, esses setores não conversam com outros elementos que constituem vantagens e repercutem no uso e na ocupação do solo, de responsabilidade de cada prefeitura. Tais setores e níveis governamentais estão deixando de promover investimentos convergentes e capazes de otimizar seus custos, dando fluidez aos caminhos internos da Região de Salvador e promovendo seu desenvolvimento.

Não está havendo convergência nas políticas de atuação sobre os elementos estruturantes nos quais ela é possível de ocorrer, tais como: a ossatura de transportes que articula a região internamente com outras regiões do mundo; como essa ossatura poderá gerar novas oportunidades conjuntas de negócios e investimentos externos, repercutindo em todas as atividades de produção e de comercialização, chegando seus reflexos na maior oferta de empregos qualificados na Região; nas articulações para dar acessibilidade a áreas que podem ganhar competitividade na atração de novos investimentos turísticos ou industriais, os quais podem promover um ganho de escala nos equipamentos privados e voltarem-se para o conjunto, dando-lhe novo vigor. Enfim, deixa-se de articular toda essa nova capacidade de atrair investimentos com a geração de energia e a oferta de serviços qualificados que devem compor um quadro regional competitivo, pela sua qualificação geral, e estruturado em moldes modernos e capazes de inserir a região nos fluxos internacionais.

A fragmentação leva a desigualdades internas que tendem a consolidar-se e a ampliar-se, desorganizando a produção e a circulação de mercadorias e de pessoas. A experiência de países e regiões que “prosperaram” indica a necessidade de procriarem-se organizações nas vias das convergências possíveis.

PLANEJAR PARA REALIZAR

Tem sido muito comentada e comemorada a metodologia de planejamento estratégico em várias cidades e regiões do mundo nas últimas décadas, prin-

principalmente da Europa e da América Latina⁴⁴. Esse processo, como já foi analisado no capítulo inicial deste trabalho, oferece uma grande possibilidade de se ajustar à dinâmica da sociedade atual, porque acompanha adequadamente a maior velocidade da rotação de capitais e seus efeitos de mobilidade econômica e espacial das unidades de produção e comercialização ou das atividades de prestação de serviços. Além disso, é um método capaz de agregar interesses de vários dos segmentos capitalistas, e demanda baixos custos de realização, com uma alta capacidade de atualização das diretrizes (PUJADAS e FONT, 1998). Convém salientar que essa abordagem estratégica não substitui algumas responsabilidades das administrações públicas municipais, estaduais ou federais. Nesses níveis institucionais, ainda prevalecem a coordenação e a atuação concreta na solução de problemas críticos da comunidade, na áreas de educação, saúde, em pavimentação e aberturas de ruas, na manutenção dos elementos da infra-estrutura, em legislação urbanística, em políticas industriais específicas, em políticas tributárias, com repercussões no comércio, por exemplo, ou em promoção de emprego, incentivos a atividades culturais, de lazer, recreação, etc (FORN i FOXÁ, 1990).

Essas ações complementam e podem absorver indicações da visão estratégica, cujas características podem englobar as necessidades e os interesses de um conjunto de municípios, utilizando-se um método de planejar flexível, sem participação exclusiva do Poder Público, e que é realizado sem uma pré-definição, apenas adaptando-se os seus princípios às realidades locais.

É uma experiência desenvolvida nos EUA, onde o processo foi iniciado em 1981, na cidade de San Francisco, posteriormente em Los Angeles, Filadélfia e Detroit⁴⁵, e adotado pela Europa, onde se instalou na cidade de Birmingham (Inglaterra) e se alastrou, assumindo uma dimensão mundial, principalmente com a experiência de Barcelona (PUJADAS e FONT, 1998).

O planejamento estratégico agora passa por uma fase de reflexão, embora sua metodologia já tenha sido exportada e deformada ao longo desse tempo. Talvez até por isso mesmo, foi um método inicialmente pensado e utilizado nesses países, com um formato adequado às suas realidades locais. Nesses países, a economia é mais estável, o que permite projetar algumas ações com maior segurança de realização; a renda é muito melhor distribuída entre as famílias, o que possibilita uma maior convergência de interesses, e a agregação social decorrente é muito mais coesa, historicamente fixada e lastreada em um conjunto de informações sobre a realidade, o que possibilita um reconhecimento mais vasto e seguro das condicionantes que impossibilitam ou favorecem o desenvolvimento desses locais.

⁴⁴ Maiores informações, pesquisar nos seguintes sites: www.bcn2000.es; www.bm30.es; www.ebropolis.es; www.planestrategicoservilla2010.org; www.alcobenas.org/286/pub/plan_estrategico.htm; www.osonaXXI.org; www.diba.es.parcagrri; www.itccanarias.org/peinca/; www.buenosaires2010.org/peinca/; www.rafaela.gov.qr/per/; www.pesantiago.org/santiago/.

⁴⁵ Segundo LOPES (1998), “nos Estados Unidos, Kemp (1995) cita 116 cidades que já o realizaram”; “no Canadá, podemos citar cidades como Montreal e Toronto, entre outras.”

No caso de países como o Brasil, onde ocorreram inúmeras experiências de planejamento estratégico, entre as mais importantes as das cidades do Rio de Janeiro, Fortaleza, Campos, Juiz de Fora, Belo Horizonte e Recife⁴⁶, adotou-se o método sem que houvesse um amadurecimento preciso ou uma adaptação à realidade local, capaz de reconhecer, como o próprio conceito de estratégia recomenda, as partes principais e estruturantes dos problemas e das soluções. Existem experiências com algum êxito, porém o momento atual é de reflexão e de renovação sobre o método e os seus resultados.

Entretanto isso não significa que uma visão estratégica seja questionada, se não que métodos não podem ser simplificados para assimilação e operação em qualquer realidade. Por outro lado, não se pretende inaugurar aqui nenhum novo método, mas procurar trabalhar com os caminhos que reconheçam a realidade dos fluxos sociais e econômicos numa escala global, seus resultados sobre a realidade da Região de Salvador e também a carga histórica que desenha um ambiente local com perspectivas de reconhecer algumas manifestações e tornar inócuas outras tantas. A partir disso, o importante é discutir e tentar convergências nos aspectos possíveis, pensar numa escala internacional, porque aí estão as possibilidades atuais, projetar para alcançar estágios superiores de desenvolvimento, anunciar o esforço e obter resultados da repercussão, porém sem extrapolar os limites que as reflexões mais aprofundadas não permitem e nem sobrelevar a consciência pública com resultados prazerosos apenas para momentos oportunistas.

Assim, é importante definir a instituição capaz de assumir o papel de indutor inicial do processo, os territórios objeto das iniciativas, as entidades participantes em potencial e os passos mais importantes que devem ser percorridos, embora eles sejam objeto de definição por parte dos representantes dos diversos segmentos sociais.

Parece natural, embora não seja primordial, que a Secretaria de Planejamento do Governo do Estado (Seplantec) possa assumir o papel inicial como instituição indutora do processo, não só pelas suas atribuições legais, como pela experiência adquirida ao longo das últimas décadas em ações de planejamento. Como tal, essa instituição poderia criar as condições para uma primeira reunião de discussão sobre a definição de uma estratégia de desenvolvimento para a Região de Salvador, oferecendo uma pauta inicial, com uma proposta geral de condução do processo, a ser discutida num primeiro evento.

A apresentação da proposta deve constar de uma pauta construída numa primeira consulta às instituições mais importantes, para que se confirmem os assuntos e os caminhos mais gerais a serem reafirmados ou confrontados como pontos mais importantes num primeiro seminário público. É possível que esse trabalho possa dar subsídios importantes para a construção dessa pauta, mas que outros aspectos já possam ser inseridos, por indicação de entidades diversas.

⁴⁶ Na cidade do Salvador, o processo foi apenas iniciado.

A base territorial para a realização das estratégias não necessariamente poderia ser definida a priori. A rigor, as relações sociais e econômicas ocorrem com uma intensidade e com características que são de difícil agregação territorial. Entretanto, há de se ter um mínimo de referência territorial, para que as ações possam identificar interesses mais coletivos. De um lado, ainda se trabalha com os 10 municípios que compõem a Região Metropolitana de Salvador⁴⁷, escolhidos por motivos hegemônicos, dentro de uma Política de Segurança Nacional própria da época (1972). Por isso mesmo, eles não oferecem capacidade de explicar as relações na região. Entretanto, em função da existência de dados e de pesquisas consolidadas, com séries históricas longas para esse conjunto de municípios, o Governo do Estado reconheceu essa territorialidade e o denominou de Eixo Metropolitano. Por outro lado, estudos realizados por PORTO e CARVALHO (1995) reconhecem uma Macrorregião de Salvador, cujos limites, em parte, podem ser reconhecidos e que englobam a RMS, indo até a cidade de Feira de Santana, englobando também a cidade de Alagoinhas ao norte, sem fixar limites ao sul da Macrorregião. Ainda há estudos de PORTO *et al* (1994), que discutem uma Região Turística de Salvador, englobando a RMS, os conceitos da Macrorregião, e ainda incorporando os municípios litorâneos da Região do Litoral Norte e do Litoral Sul, instituídos pelo Governo do Estado da Bahia⁴⁸. Para concluir o rol de definições, ainda se pode falar dos estudos sobre os Eixos de Desenvolvimento da Bahia, estabelecidos pelo Governo do Estado em seu Programa Plurianual de Investimentos – 2000-2003, que cria uma nova territorialidade em torno do Eixo Metropolitano (antiga RMS), englobando todas as outras definições anteriores de Macrorregião e da Região Turística de Salvador, e que foi denominado de Eixo Grande Recôncavo⁴⁹.

Como a visão estratégica não exige limites territoriais rigorosos, ao contrário, sob cada ótica de discussão as relações territoriais assumem uma dimensão diferente, mas também como há necessidade de uma base referencial para a convergência dos fluxos sociais e econômicos, pode-se assumir as escalas territoriais extremas, a partir dos estudos já realizados para a Região de Salvador. Assim, tomar-se-á como referência mínima de análise os municípios que compõem a RMS e, como Macrorregião, os limites do Eixo Grande Recôncavo, institucionalizado pelo Governo do Estado (Figura 4).

Do ponto de vista institucional, é possível sugerir que seja criada uma Comissão Executiva, capaz de organizar e conduzir todo o processo de discussão, formada por um conjunto de entidades dividido em Câmaras por áreas de interesse. Essa Comissão teria um grupo técnico como suporte, o

⁴⁷ O conceito de Região Metropolitana, no Brasil, está presente de forma sumária e imprecisa na reforma constitucional de 1969, que permitiu a fixação, inicialmente, de oito regiões – a do Rio de Janeiro foi instituída posteriormente em função da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, através da Lei Complementar nº 14 de 1972. Hoje, a RMS é formada por dez municípios: Salvador, Lauro de Freitas, Madre-de-Deus, Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Simões Filho, Vera Cruz, Itaparica e São Francisco do Conde.

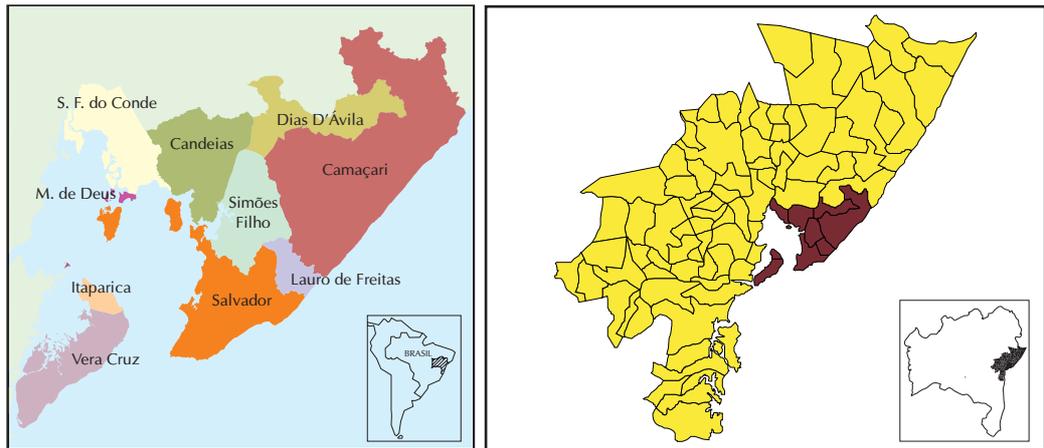
⁴⁸ Sobre isso, ver: www.sei.ba.gov.br, acessado em 2002.

⁴⁹ Ver: www.seplantec.ba.gov.br, , acessado em 2002.

Figura 4

EIXO METROPOLITANO

EIXO GRANDE RECÔNCAVO

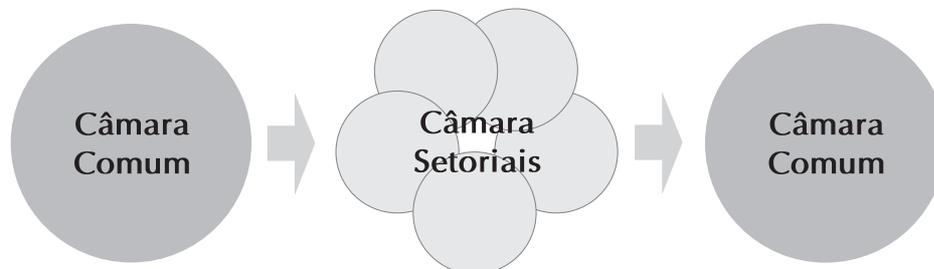


Fonte: Elaboração própria, com dados da SPE e Conder/Seplantec

que não anularia a possibilidade de que cada Câmara também pudesse criar suas próprias condições de apoio. Todas as deliberações passariam por uma reunião geral, da qual participariam todas as entidades inscritas no Desenvolvimento Estratégico da Região de Salvador, que poderia adotar um nome fantasia, a exemplo de METRÓPOLE DA BAHIA, ou GRANDE RECÔNCAVO (Figura 5).

Figura 5

Esquema Institucional



Do ponto de vista dos passos a serem percorridos, é possível apenas indicar alguns mais importantes e criar os caminhos de forma coletiva, de acordo com a realidade política, social e econômica regional. Pode-se ressaltar a necessidade de recuperar uma certa dosagem de informações sobre a Região, a serem coletivizadas entre todas as entidades, também como forma de incentivos aos debates para a construção coletiva. Essa fase poderia ocorrer tanto em seminários de apresentação geral de alguns problemas críticos e estruturantes nos dois níveis regionais, quanto em divulgação do resultado de estudos e pesquisas sobre aspectos setoriais, também críticos sobre a Região. Tais estudos deveriam ser contratados a especialistas, sendo que alguns deles deveriam ter uma abordagem internacional, mas todos com a apresentação dos problemas num formato público palatável. Essa fase teria o objetivo de dar subsídios para que o conjunto das entidades possa formar uma ou mais imagens futuras para a Região de Salvador. Essas imagens deverão estar

representadas por objetivos a serem alcançados e que darão indicações para as discussões nas Câmaras Setoriais (Figura 6).

A fase seguinte deveria ser caracterizada como aquela em que os pontos críticos seriam discutidos em cada Câmara e paulatinamente articulados em torno de agregações intersetoriais e espaciais. Nessa fase, as discussões ocorreriam sobre documentos que articulassem os aspectos mais importantes e necessários a serem vistos conjuntamente. Essa agregação ocorreria gradativamente, partindo das convergências dentro de cada Câmara, passando pela agregação de interesses de grupos de câmaras até chegar-se ao seu conjunto. Em cada caso, seriam eleitas as ações mais importantes, as convergências e sua capacidade de integração com outros setores. Cada grupo poderia apoiar-se numa metodologia diferente, embora todas estivessem sendo coordenadas pela Comissão Executiva, no que diz respeito a prazos de cada fase de realização dos trabalhos de cada Câmara e as articulações entre elas.

Figura 6
Etapas de desenvolvimento do Plano



A divisão dos temas por Câmaras poderia ser baseada nos aspectos mais importantes levantados neste trabalho, como, por exemplo:

Câmara Setorial 1 – Integração produtiva regional e de serviços.

Câmara Setorial 2 – Competitividade internacional.

Câmara Setorial 3 – Emprego e formação de pessoal.

Câmara Setorial 4 – Infra-estrutura e equipamentos.

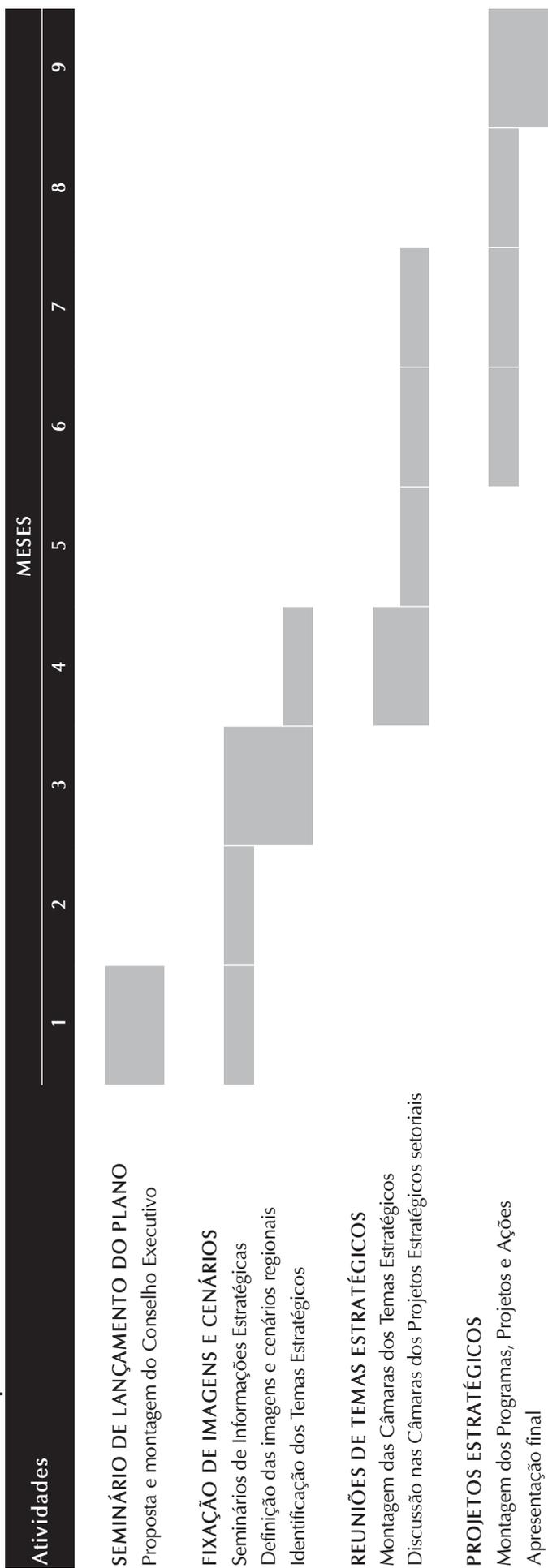
Câmara Setorial 5 – Articulação espacial.

Cada Câmara teria a função de realizar suas tarefas próprias, com maior independência na fase de levantamento dos problemas críticos, de indicar soluções particulares e de identificar suas relações com os temas das outras Câmaras. Na fase seguinte, as Câmaras iniciariam o procedimento de agrupamento em função da maior necessidade de integração e passariam a assumir uma nova figura. Agora seria uma Câmara integrada e com outra finalidade, a de agregação de problemas e de montagem de Projetos Estratégicos. À medida que o processo vai avançando, as câmaras vão se integrando, até constituírem-se em uma só, tudo isso com uma coordenação eficiente da Comissão Executiva.

Ao final, do que já iria se esboçando gradativamente, resultaria um conjunto de projetos estratégicos, com justificativas, conteúdo básico, seus meios de consecução e os custos necessários à sua realização. Tudo isso formatado conjuntamente e contendo apenas os elementos para os quais tivesse sido possível obter convergência regional.

A estrutura seria simplificada, com os custos de cada Câmara sendo realizados pelos seus próprios esforços, com alguns resultados podendo ter rebatimentos imediatos em políticas ou intervenções setoriais ou em um dado conjunto de setores, se aprovadas pelo Seminário Público. Os custos gerais seriam assumidos pelo conjunto das instituições que participam da Comissão Executiva, embora isso não possa servir como elemento definidor da participação.

Prazos e Compromissos



PORTO SALVADOR CIDADE

Em toda a história de Salvador, o Porto foi um elemento importante. Entretanto ele teve uma maior capacidade de estruturar a cidade até a década de 1970, ocasião do início do processo de industrialização na Região Metropolitana de Salvador. No período compreendido entre a fundação da cidade, em 1549, e a sua fase industrial, a economia baiana era caracterizada hegemonicamente por um perfil agro-exportador, em que o Porto de Salvador, representava o elo de comunicação entre as mercadorias produzidas em variadas partes do mundo e no interior do estado e as mercadorias produzidas dentro do território baiano e que se destinavam à exportação. A função de Salvador era basicamente a de fazer esse intercâmbio comercial e, portanto, as atividades portuárias, integradas com os escritórios de comércio e de serviços localizados em suas imediações, constituíam o peso maior das atividades econômicas urbanas. Até o início do século XX, as atividades comerciais que serviam ao mercado de consumo dos habitantes locais ocorriam fisicamente integradas a esse movimento portuário. À medida que as atividades comerciais ganharam escala, houve uma especialização do comércio local e a necessidade de um pequena e fisicamente próxima tendência de descentralização, com o deslocamento das atividades de comércio local para da Cidade Baixa para a Cidade Alta, inicialmente para a rua Chile, depois expandindo-se para a Avenida Sete de Setembro. Até essa data, as atividades portuárias ainda eram atreladas às atividades do comércio e concentradas quase que totalmente no centro histórico e na Cidade Baixa da cidade do Salvador. O Porto era, além de um ponto de passagem de mercadorias, um elemento estruturante da cidade, juntamente com a centralidade das atividades de comércio e de serviços, tendo nas suas imediações fábricas diversas, algumas a cerca de até 2 km, como era o caso da fábrica de chocolates da Chadler no bairro Uruguai.

Quando o processo de industrialização chega na Região Metropolitana de Salvador, cria novos valores em massa de salários, faz demandas em habitações, atrai novos investimentos comerciais e de serviços, exige mão-de-obra mais qualificada, serviços especializados, uma infra-estrutura compatível com o porte e a qualidade dos novos fluxos, o que resulta numa nova cidade. Agora não mais com um único centro em torno do Porto de Salvador e voltada para a Baía de Todos os Santos, mas sim um cidade descentralizada, com os novos elementos estruturantes articulados com vias de grande porte (o que o centro antigo não permitia), novos bairros residenciais, novas áreas de comércio e de serviços, localizados na antiga área rural do município de Salvador e mais próximos e interligados em infra-estrutura com os pólos industriais e com outras áreas do

estado da Bahia. É uma metrópole que cresce na direção da orla Norte, com as atividades voltadas para as rendas mais elevadas da população, interligando-se com os municípios de Simões Filho e Camaçari, já distantes cerca de 30 km do antigo centro e do Porto. Mas é também uma metrópole que cresce em ocupação pelo interior da sua área, paralelamente ao Norte da Baía de Todos os Santos, notadamente com atividades voltadas para as renda mais baixas ou com empreendimentos industriais e de serviços de escala metropolitana ou estadual, interligando-se fisicamente com os municípios de Simões Filho e de Madre de Deus, situados a cerca de 20 km da antiga área central.

Mas a metrópole não só tem esse sentido de crescimento bidimensional. Ela hoje, com o processo de globalização, também apresenta pontos de verticalização e crescimento em algumas áreas da cidade, tal como os bairros da Vitória, Morro do Gato, Horto Florestal, Itaigara, onde têm ocorrido os maiores investimentos em apartamentos de alto luxo, com 5 suítes, em substituição às mansões de outrora, ou loteamentos de classe de renda elevada.⁴⁹ Nas faixas de renda média e média-alta, a tendência se manifesta por construções nos bairros da Pituba, Cidade Jardim, diminuindo o ímpeto do volume dessas construções no bairro de Itapoã. Em nenhum caso, seja para construções habitacionais ou para comércio/serviços de quaisquer faixas de renda, há tendência de retorno das atividades para o centro antigo. Ao contrário, há uma tendência crescente e constante de diminuição do número de habitantes dessas áreas, assim como o movimento da economia, se considerado como indicador a arrecadação de ICMS.

Isso quer dizer que os equipamentos de compras sofisticados, atrelados a restaurantes e serviços, estão necessariamente articulados e adensando-se nas imediações dessas áreas habitacionais e na orla atlântica. Nesses locais, há uma imensa oferta de lojas e de serviços em shoppings sofisticados e competitivos, próximos a praias e a movimentos festivos que combinam seus interesses comerciais em tempos de verão. Há uma oferta significativa de opções de acesso ao litoral em Salvador, embora as classes de renda média e superior, que poderiam arcar com os custos de um empreendimento mais sofisticado, não utilizem sequer as opções de lazer do município (Salvador) nos finais de semana.

É viável uma reutilização de parte do Porto de Salvador com investimentos em equipamentos comerciais, de lazer, recreação, etc, para a população da cidade, copiando modelo utilizado em outros países?

⁴⁹ Sobre isso, ver trabalho de pesquisa elaborado por PORTO e CARVALHO (2001), apresentado no VI Seminário da Rede Ibero-americana de Investigadores, realizado na cidade de Rosário, Argentina, em maio de 2001.

O município de Salvador dispõe de 40 km de litoral, sendo que cerca de 2,3 km é representado pela zona portuária, e o restante dos 37,5 km encontra-se como frente marítima urbana. Só para se ter uma idéia de experiências ocorridas em outros países, Barcelona possui uma frente marítima de 13,2 km, onde somente a frente marítima portuária ocupava cerca de 9 km. Era uma obstrução quase total ao uso da praia e à visualização do horizonte. A opção pelo projeto parece quase que única, o que difere frontalmente da nossa realidade.

A área do Porto de Salvador não só fica inserida numa zona economicamente ociosa e cada dia menos habitada, como também perde relativamente sua movimentação de cargas para o Porto de Aratu. Esses fatos aparecem associados a muitos outros: os avanços nos processos administrativos e de comércio internacional, que enxugam as relações das atividades do porto com as áreas comerciais locais; a tecnificação dos transportes, pois, cada vez mais, as mercadorias são transportadas em maior escala e em maiores distancias, em navios com maior capacidade de carga, para diminuir os custos e concentrar atividades; e, finalmente, a modernização dos equipamentos portuários, que exige menor mão-de-obra na execução dos serviços de carga e descarga. Nesse contexto, os portos alteram a sua relação com as zonas urbanas, exigindo uma readequação de funções econômicas, para melhor utilização das suas instalações físicas desocupadas. É o que alguns autores chamam de abandono, desenganche e até divórcio, como comenta Emmanuel Boubacha (1997), em sua publicação *Ciudad y Puerto: mutacion y recomposicion*, da Association Internationale Villes e Ports.

O que parece mais viável é que as possibilidades de reutilização da zona portuária, da área comercial da Cidade Baixa e de todo o centro antigo da cidade estejam mais vinculadas ao possível fortalecimento da zona turística do entorno da Baía de Todos os Santos, como elo entre a Costa dos Coqueiros e a Costa do Dendê. A visão e a estratégia terão de ser extensivas a horizontes ainda não considerados. Tem-se de soltar as amarras e compor uma visão macrorregional, com estratégias de investimentos articulados, com convergências de interesses entre vários agentes envolvidos, públicos ou privados, que superem a simples representação dos interesses comerciais da Cidade Baixa ou do próprio Porto. Reforçar e adensar investimentos no entorno da Baía de Todos os Santos e na Costa do Dendê e criar os elementos integradores constituem possibilidades visíveis e mais realistas para encontrar um novo uso para áreas obsoletas do Porto e da Cidade Baixa. Encontrar um uso estratégico dessa área a partir de uma visão macrorregional é tão lógico como criar portos para responder a relações comerciais entre países. Tentar recuperar áreas portuárias sem relações de fluxos de pessoas ou de mercadorias entre pontos distintos, numa cidade que, a cada dia, dá as costas ao Porto, é tão lógico quanto construir navios para encalhar em águas rasas.

É o momento de rever as relações do Porto de Salvador com a cidade, buscando agregar as potencialidades da região, tentando compensar, se possível, a fortíssima tendência única de crescimento da metrópole para o vetor Norte e o abandono premente dos olhares sonhadores do sol se pondo na belíssima Baía. Isso requer pensar além dos horizontes da Baía de Todos os Santos, ou ver sobre as cumeadas da falha de Salvador. É preciso identificar suas potencialidades como equipamento estratégico para o desenvolvimento da Bahia, em particular para o seu hinterland (a Macrorregião de Salvador, e a Região Turística de Salvador, onde a Baía de Todos os Santos constitui um elo de integração) e, apenas em particular, reconhecer suas novas relações com a cidade do Salvador.

Ver a realidade com olhos adotivos é desconhecer a motivação da arte do olhar, é quase a sensação de não enxergar.

- ABREU, Teresa L. M.; LACERDA, Zulmira F. *Reflexões sobre a prática do desenvolvimento sustentável*. Bahia Análise & Dados, Salvador: SEI, v. 6, n.2, p. 36-48, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997. (Coleção Zero à Esquerda).
- AZZONI, Carlos R. *Tendências recentes da concentração regional no Brasil: a reversão da "reversão da polarização"*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.
- BRANCO, Samuel Murgel; ROCHA, Aristides Almeida. *Elementos de ciência do ambiente – definição de meio ambiente: o lugar do homem na natureza*. São Paulo: CETESB/ASCETESB, 1987. p. 15-24.
- CANCER, Luis A. *La degradación y la protección del paisaje*. Madrid: Cátedra, 1999. p. 13-23. (Xerocopiado).
- CENTRO DE ESTUDOS DA ARQUITETURA NA BAHIA. *Evolução física de Salvador*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA., 1979.
- CENTRO DE PESQUISAS E DESENVOLVIMENTO (BA). *Condições ambientais do Estado da Bahia*. Convênio SEMA/SUDENE/CEPED. Salvador: CEPED, 1977.
- CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS (BA) *Estudos para subsidiar o ordenamento físico-territorial das Regiões Sul e Extremo Sul da Bahia*. Salvador: Cosmos Engenharia e Planejamento, 2001. (Em fase de execução).
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (BA). *Estudos para subsidiar o ordenamento físico-territorial das Regiões Sul e Extremo Sul da Bahia*. Salvador: Cosmos Engenharia e Planejamento, 2001. (Em fase de execução).
- _____. *PRODUR. Orientação aos municípios: manual operacional*, Salvador: CAR, 1997.
- _____. *Programa de Desenvolvimento Urbano – PRODUR*. Salvador: CAR, 1994. (Mimeo.).
- CORRÊA, Roberto L. *A rede urbana*. São Paulo: Ática, 1989. (Série Princípios, 168).
- CUNHA, José A.; Guerreiro, Ana M. de S.; Pimenta, Raquel A. *Revisão da divisão do Estado em Regiões Administrativas*. Salvador: Centro de Estatísticas e Informações, 1991. (Mimeo.).
- DINIZ, Clélio Campolina. *Desenvolvimento poligonal no Brasil. Nova economia*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, 1993.
- FORN i FOXÁ, Manuel de. *Evolución de la planificación y programación de las administraciones públicas: Los planes estatégicos*, en Barcelona y el sistema urbano europeo. Ciudad. Estrategia. Território. Barcelona: Eurociudad, Ajutament de Barcelona, 1990. p. 236-246.
- FREITAS, Antônio F.G. *Eu vou para a Bahia: a construção da regionalidade contemporânea*. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v. 9, n. 4, 2000.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE PROJETOS ESTUDOS (BA). *Documento de operação na Bahia: termos de enquadramento*. Salvador: Programa Nacional de Meio Ambiente-PNMA, Projeto de Execução Descentralizada-PED, 1994.
- LEÃO, Sônia. *Região Sul da Bahia: panorama geoeconômico*. Salvador: CPE, 1992.

LOPES, Rodrigo. Planejamento estratégico de cidades. In: *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidade*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p. 75-101.

MARTÍN-VIDE, Javier. Tres ideas-clave sobre el medio ambiente a escala planetaria. *Territorios*, n.1, p. 217 – 222, 1998.

MATTOS, Carlos de. *Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia*. Santiago: PUC-Chile, 1998.

NASCIMENTO, Dária M. C.; GÓIS, Zélia M. de C. A. Texto explicativo do Mapa de Uso Atual do Cerrado – Oeste do Estado da Bahia. Salvador: CPE, 1990.

NICOLAS, Daniel H. *Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México*. Xochimilco: Universidad, 1999.

OHLWEILER, Otto A. *Evolução sócio econômica do Brasil*. Porto Alegre: Editora Tchê, 1986.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*. Rio de Janeiro: SUDENE, Paes Terra, 1977.

_____. *O estado e o urbano no Brasil*. São Paulo: PUC, 1980.

ORGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO (Salvador). *Plandurb. EPUCS – uma experiência de planejamento urbano*. Salvador: OCEPLAN, 1976. (Estudos Informativos, 1).

ORNELAS, Waldeck; SANT’ANA, Elíria L. de S.; BATISTA, Verilda. *Política de desenvolvimento urbano e regional 1979/1983*. Salvador: CEPLAB, 1980. (Contribuições técnicas, 2).

PACHECO, Carlos Américo. Novos padrões de localização industrial: tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES, 4º - RII, Bogotá, 1998.

PIREZ, Pedro. Buenos Aires: gobernabilidad urbana en una ciudad metropolitana fragmentada. In: SEMINÁRIO DA REDE IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES, 6º. Rosário, 2001. (CD).

PORTO, Edgard. *O espaço em Marx*. Trabalho apresentado na disciplina Economia Regional, do doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional. Barcelona: Universidade de Barcelona/Unifacs, 2001. (Mimeo.)

PORTO, Edgard; CARVALHO, Edmilson. *Macrorregião de Salvador*. Salvador: SEI, 1995. 52 p. (Série estudos e pesquisas, 26).

_____. _____. Salvador na Globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 10, n. 3, p.29-42, 2000.

_____. _____. *Pólo agroindustrial de Juazeiro*. Salvador: Universidade Estadual da Bahia; CEEC, 2000.

_____. _____. Reflexos da globalização na Região de Salvador. *Revista EURE*, Pontifícia Universidad Católica de Chile, v. 27, n. 80, p. 163-181, 2001.

_____. _____. Concentração e descentralização na Região Metropolitana de Salvador. In: SEMINÁRIO DA REDE IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES RII, 6º. Rosário, Argentina, 2001.

PORTO, Edgard; QUEIROZ, Lúcia; FILGUEIRAS, Jacy. *Celulose e turismo: Extremo Sul da Bahia*. Salvador: SEI, 1995. 132 p. (Série estudos e pesquisas, 28).

PORTO, Edgard; PAREDES, Víctor; SUERDIECK, Sidnei. *Quatro cantos da Bahia*. Salvador: Seplantec, 2001. (Série Estudos Estratégicos, 4).

_____. et all. *Avaliação do processo de planejamento na RMS*. Salvador: MAU-FAUFBa, FAPEX, FINEP, 1989. (Xerox).

_____. et all. *Ilhéus-Itabuna: estratégia de desenvolvimento*. Salvador: CPE, 1992.

_____. et all. Região turística de Salvador: Baía de Todos os Santos elo de integração regional. *Carta da CPE*, Salvador, n.29, 1994.

PUJADAS, R; FONT, J. La planificación estratégica. In: *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis, 1998. p. 365-384.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

ROURA, Juan R. C. *Disparidades regionales en el crecimiento: convergencia, divergencia y factores de competitividad territorial*. Madrid: Universidad de Alcalá, 1997.

SEMANA DE URBANISMO: *Conferências*. Comissão do Plano Diretor da Cidade. Salvador: Companhia Gráfica da Bahia, 1935.

SILVA, Barbara-Christine N.; SILVA, Sylvio C.B. de M. *Cidade e região no Estado da Bahia*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1991.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Cidades da Bahia*. Salvador: SEI, 1997. 150 p. (Série estudos e pesquisas, 35).

_____. *Classificação dos municípios baianos: indicadores selecionados*. Salvador: SEI, 1998. v. 1.

TEIXEIRA, Ana L.; PIMENTE, Rita; LIMA Sônia. Resoluções do Cepam: Instrumento de controle ambiental. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v.5, n. 3, p. 162-177, 1995.

WEIGAND JÚNIOR, Ronaldo. Lucrando e conservando a floresta: uma proposta para a região da Mata Atlântica. *TECBAHIA*, Camaçari, v.13, n.3, p. 29-43, 1998.