

Urbanização e Política de Desenvolvimento Regional no Estado da Bahia

BARBARA — CHRISTINE NENTWIG SILVA*
SYLVIO BANDEIRA DE MELLO E SILVA*

O objetivo deste trabalho é o de analisar o processo de constituição de um dinâmico sistema de cidades, tomando como exemplo o Estado da Bahia, avaliando suas implicações em uma estratégia de desenvolvimento econômico-espacial com base nos princípios de eficiência e equidade. Esta questão se coloca, portanto, no abrangente quadro da análise regional com destaque para o papel organizador do fato urbano sobre o conjunto do espaço geográfico. Reconhece-se, com efeito, que as cidades exercem funções preponderantes na estruturação do espaço a nível internacional, nacional e regional e que o conhecimento desta questão é de fundamental importância para o planejamento (ver, por exemplo: Becker, 1985, Schachar, 1983, Silva, 1984 e 1985, Silva et alii, 1985 e Vining Jr., 1985). Assim, admite-se que para romper, em numerosas regiões subdesenvolvidas, a preeminência de uma só cidade, lugar privilegiado de concentração de investimentos e, por esta razão, centros de dominação de economias nacionais e/ou regionais, é preciso conhecer a estrutura e o funcionamento do sistema urbano, detectando suas principais características e tendências com o objetivo de estabelecer uma estratégia específica de desconcentração. Claval (1981) comenta a este respeito que o setor moderno da economia só se implantou, nestas regiões do Terceiro Mundo, em um pequeno número de cidades ou regiões sendo o único elemento que, pela sua renda, é suficiente para fazer funcionar uma economia urbana com infraestrutura, equipamentos e serviços diversificados. Rondinelli (1979) mostra que esta concentração chega a ser, em muitos casos, tão grande que dificulta, quando não impede, o desenvolvimento de cidades intermediárias, de centros pequenos, de centros locais e até de zonas rurais, afetando o setor produtivo como um todo.

(*) Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia. Este trabalho contou com a colaboração de Jaimeval Caetano de Souza, estudante de Geografia da UFBA, e com o apoio do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

Neste sentido, o sistema espacial, refletindo o grau de concentração política, econômica e social, acaba atuando como componente a mais nas relações políticas, econômicas e sociais. A questão espacial passa a ter, portanto, a mesma relevância que a questão política, econômica e social, com as quais interage intensamente.

Assim, é importante ressaltar que a análise do quadro da organização espacial real deve visar a introdução de inovações, em termos ideais mas factíveis, que possibilitem melhorar o bem estar das populações sobre todo o território. Em outras palavras, este trabalho se enquadra na busca de proposições fundamentais sobre a questão da eficiência e da equidade, inseridas nos arranjos espaciais do Estado da Bahia.

A primeira vista, a concentração espacial (através da metropolização, por exemplo) refletiria a busca da maximização da eficiência, sobretudo de natureza econômica, comprometendo seriamente os aspectos distributivos, de equidade social. Para esta situação de maior equilíbrio seria fundamental a existência de uma estrutura urbana hierarquizada, integrada e bem distribuída sobre o espaço, assegurando, desta forma, ampla difusão de bens e serviços para o conjunto da sociedade. O balanço entre estes aspectos relacionados com os conceitos de eficiência e equidade reveste-se, portanto, da maior relevância na busca de um processo de desenvolvimento econômico-espacial.

Qual seria então a situação atual do sistema urbano do Estado e como se deu sua evolução recente? Que implicações esta análise traz para a formulação de estratégias econômico-espaciais?

1. MEDIDA DO CRESCIMENTO URBANO

Visando a análise do processo de urbanização recente do Estado da Bahia, tomamos inicialmente como apoio a contribuição da Fundação CPE (1976) que integrou a base estatística municipal de 1970 para 1960, 1950 e 1940, tornando-a comparativa nesta seqüência temporal, evitando os problemas decorrentes dos contínuos desmembramentos municipais. Entre 1970 e 1980, não houve desmembramento, contando o Estado da Bahia com 336 municípios nos dois últimos censos. A população das cidades sedes destes municípios foi assim pesquisada até 1940, mesmo nos anos censitários em que estes centros não correspondiam ao conceito de cidade como sede municipal. Em alguns casos não houve disponibilidade de informações ou os núcleos urbanos não existiam, o que reduziu o total das informações em 1940, 1950 e 1960 com relação ao total de 1970 e 1980.

Com base nestes dados agrupados para fins de comparação, começamos a análise da população urbana no Estado da Bahia. Agrupamos as cidades existentes em cada década em sete grupos segundo tamanhos diferentes: até 5.000 habitantes; de 5.001 — 10.000; de 10.001 — 20.000; de 20.001 — 50.000;

de 50.001 — 100.000; de 100.001 — 500.000 e mais de 500.000 habitantes. Este agrupamento permite a análise de diferentes níveis da hierarquia urbana, segundo o tamanho demográfico, contribuindo para o conhecimento do processo de urbanização.

Começamos o estudo do desenvolvimento urbano do Estado comparando o crescimento absoluto nas quatro décadas de 1940/80.

A Tabela 1 mostra a distribuição das cidades do Estado da Bahia no ano de 1940. Surpreende o grande número de pequenas cidades com tamanho abaixo de 5.000 habitantes, ou seja, quase todas as cidades (93% ou 269 das 289 cidades) se localizam na 1ª classe. A 2ª e a 3ª classes agrupam somente 3% das cidades do Estado. Acima de 20.000 habitantes, existe unicamente Salvador, com 290.443 habitantes, registrada na 6ª classe. Destaca-se, desta maneira, que, proporcionalmente, o tamanho da capital em relação às outras cidades é bem maior o que se reflete na tabela onde duas classes ficaram vazias. O ano de 1940 apresenta, portanto, características típicas de primazia urbana, com uma cidade importante e um grande número de cidades muito pequenas, tipologia preponderante ao longo da evolução histórica do Estado da Bahia até esta data.

Tabela 1
DISTRIBUIÇÃO DOS CENTROS URBANOS DO ESTADO DA BAHIA
POR GRUPOS DE HABITANTES — 1940 (n = 289)

Grupos de habitantes	Número de cidades	Porcentagem
até 5.000	269	93,08
5.001 — 10.000	10	3,46
10.001 — 20.000	9	3,11
20.001 — 50.000	0	0,00
50.001 — 100.000	0	0,00
100.001 — 500.000	1	0,35
mais de 500.000	0	0,00
Total	289	100,00

Fonte: Calculado segundo o Censo Demográfico da Bahia — 1940.

Na Tabela 2 é mostrada a distribuição das cidades por grupos de habitantes em 1950. Em comparação ao ano de 1940, existe, em 1950, um número menor de pequenas cidades abaixo de 5.000 habitantes (89%) e houve um aumento do número de cidades na 2ª classe. A 4ª classe que foi vazia em 1940 registra agora cinco cidades.

Tabela 2

DISTRIBUIÇÃO DOS CENTROS URBANOS DO ESTADO DA BAHIA
POR GRUPOS DE HABITANTES — 1950 (n = 292)

Grupos de habitantes	Número de cidades	Porcentagem
até 5.000	260	89,04
5.001 — 10.000	18	6,16
10.001 — 20.000	8	2,74
20.001 — 50.000	5	1,71
50.001 — 100.000	0	0,00
100.001 — 500.000	1	0,34
mais de 500.000	0	0,00
<i>Total</i>	292	100,00

Fonte: Calculado segundo o Censo Demográfico da Bahia — 1950.

Em 1960, em termos relativos, se reduz mais ainda o número de cidades abaixo de 5.000 habitantes e aumenta o número nas 2ª e 3ª classes (Tabela 3). Na 5ª classe, até então vazia, já se localizam duas cidades (Feira de Santana e Itabuna). Salvador, por sua vez, sobe com 630.878 habitantes para a 7ª classe. Continua, desta maneira, uma classe vazia entre Salvador e a 2ª maior cidade que deveria ser colocada na penúltima classe.

Tabela 3

DISTRIBUIÇÃO DOS CENTROS URBANOS DO ESTADO DA BAHIA
POR GRUPOS DE HABITANTES — 1960 (n = 332)

Grupos de habitantes	Número de cidades	Porcentagem
até 5.000	282	84,94
5.001 — 10.000	26	7,83
10.001 — 20.000	16	4,82
20.001 — 50.000	5	1,51
50.001 — 100.000	2	0,60
100.001 — 500.000	0	0,00
mais de 500.000	1	0,30
<i>Total</i>	332	100,00

Fonte: Calculado segundo o Censo Demográfico da Bahia — 1960.

No ano de 1970 (Tabela 4) reduz-se a porcentagem de cidades abaixo de 5.000 habitantes para 74% e aumenta, por outro lado, consideravelmente o número de cidades na 2ª, 3ª, 4ª e 5ª classes. A distância entre a maior cidade

(Salvador) e a segunda cidade (Feira de Santana) diminui de tal maneira que não há mais classes vazias.

Tabela 4

DISTRIBUIÇÃO DOS CENTROS URBANOS DO ESTADO DA BAHIA
POR GRUPOS DE HABITANTES — 1970 (n = 336)

Grupos de habitantes	Número de cidades	Porcentagem
até 5.000	249	74,11
5.001 — 10.000	45	13,39
10.001 — 20.000	27	8,04
20.001 — 50.000	8	2,38
50.001 — 100.000	5	1,49
100.001 — 500.000	1	0,30
mais de 500.000	1	0,30
<i>Total</i>	336	100,00

Fonte: Calculado segundo o Censo Demográfico da Bahia — 1970.

A Tabela 5 resume a situação em 1980 onde se constata a maior difusão do processo de urbanização. A porcentagem de pequenas cidades, embora grande, é reduzida ainda mais em relação aos anos anteriores com 62% das cidades caindo nesta classe. Continua o aumento das cidades entre 5.001 e 10.000 habitantes e particularmente da classe que envolve 20.001 — 50.000 habitantes. A porcentagem do aumento da 3ª e 6ª classes é menos acentuada. Na penúltima classe registram-se no ano de 1980 três cidades mas Salvador continua como única cidade na mais alta classe.

Tabela 5

DISTRIBUIÇÃO DOS CENTROS URBANOS DO ESTADO DA BAHIA
POR GRUPOS DE HABITANTES — 1980 (n = 336)

Grupos de habitantes	Número de cidades	Porcentagem
até 5.000	210	62,50
5.001 — 10.000	64	19,05
10.001 — 20.000	33	9,82
20.001 — 50.000	20	5,95
50.001 — 100.000	5	1,49
100.001 — 500.000	3	0,89
mais de 500.000	1	0,30
<i>Total</i>	336	100,00

Fonte: Calculado segundo o Censo Demográfico da Bahia — 1980.

Por outro lado, a evolução geral da proporção da população urbana do Estado pode ser vista na Tabela 6.

Tabela 6

TAXAS DE URBANIZAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA — 1940/1980

1940	1950	1960	1970	1980
23,93	25,87	34,34	41,18	49,29

Fonte: IBGE — Anuário Estatístico do Brasil — 1983, p. 122.

Este processo de urbanização, acompanhado da redução da população rural, pode ser também analisado quando se compara o crescimento urbano com o da população total (Tabela 7).

Tabela 7

TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO TOTAL E URBANA DO ESTADO DA BAHIA — 1940/1980

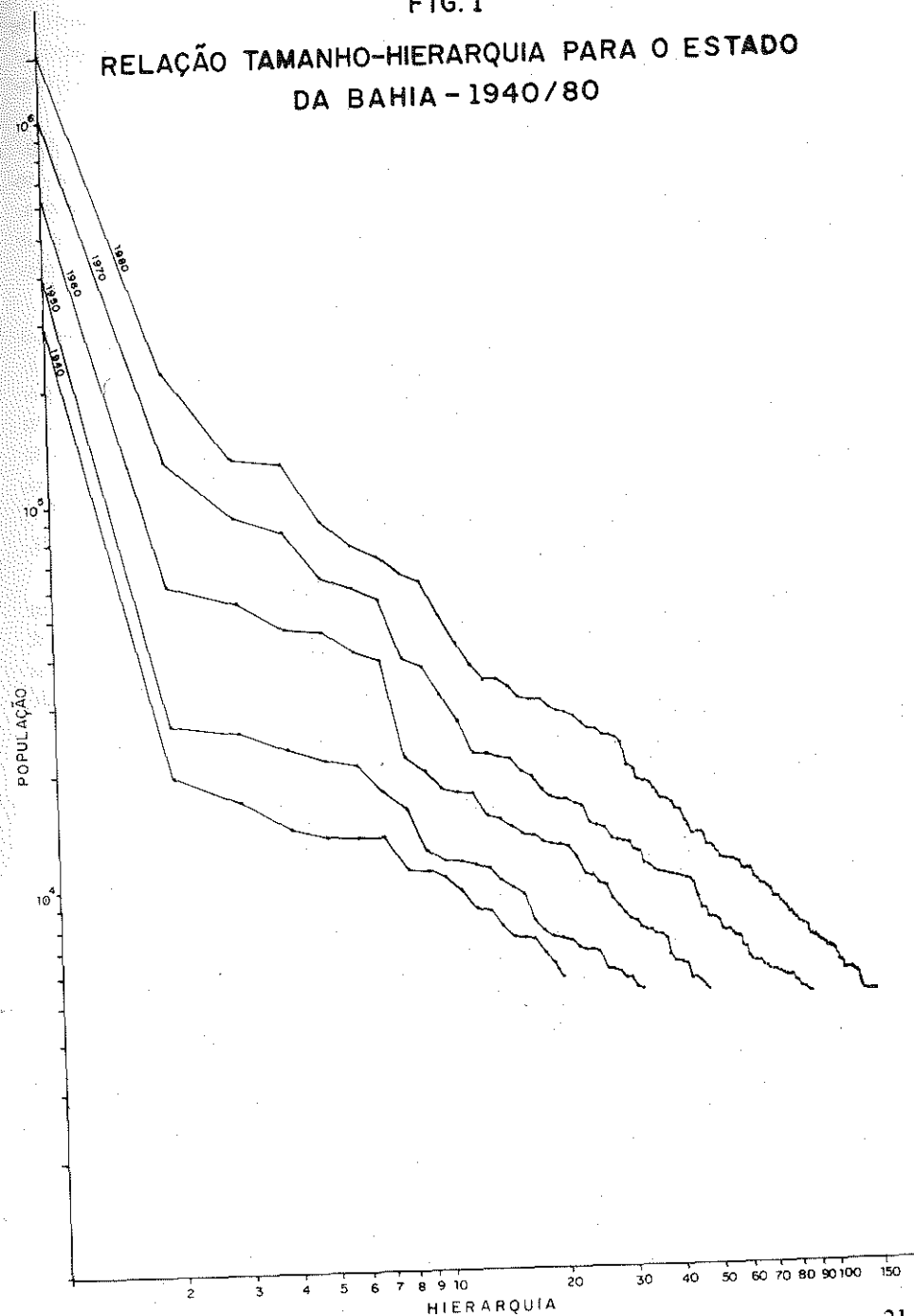
1940/1950		1950/1960		1960/1970		1970/1980	
Pop. total	Pop. urbana	Pop. total	Pop. urbana	Pop. total	Pop. urbana	Pop. total	Pop. urbana
2,16	2,92	2,01	4,98	2,38	4,26	2,35	4,21

Fonte: IBGE — Anuário Estatístico do Brasil — 1983, p. 124-125.

2. BALANÇO ENTRE A URBANIZAÇÃO PRIMAZ E URBANIZAÇÃO DESCONCENTRADA

Para analisar integradamente a evolução da primazia de Salvador, foi construído um gráfico (Fig. 1) que mostra a relação tamanho/hierarquia das cidades acima de 5.000 habitantes no Estado da Bahia. Para elaborar este tipo de gráfico usa-se papel log-log, sendo assim os eixos x e y indicados em escala logarítmica. As cidades são colocadas em ordem hierárquica na abcissa e os dados referentes à população, são registrados na ordenada.

FIG. 1
RELAÇÃO TAMANHO-HIERARQUIA PARA O ESTADO DA BAHIA - 1940/80



Se os pontos localizados no gráfico formam uma reta estamos diante de um sistema equilibrado e integrado de cidades. Neste caso a relação tamanho/hierarquia é log-normal, o que é válido para países com uma hierarquia urbana regularmente distribuída (distribuição tipo "rank-size city-size").

A análise da relação tamanho/hierarquia para os anos 1940/1950/1960/1970 e 1980 das cidades do Estado da Bahia indica importantes resultados no sentido de que Salvador continua perdendo sua posição primaz a cada década. As cidades intermediárias vêm, portanto, crescendo proporcionalmente de forma mais rápida do que Salvador, alterando a disposição gráfica anteriormente existente.

A análise comparativa deste gráfico permite identificar onde a estratégia do planejamento deveria se dirigir com o objetivo de melhor equilibrar o sistema urbano do Estado da Bahia. Analisando a evolução 1940/1980, percebe-se, de forma progressiva, a melhoria relativa do sistema urbano como um todo mas também a necessidade de, a partir da situação de 1980, apoiar de maneira destacada as seguintes cidades intermediárias: Feira de Santana (2ª na posição hierárquica), Itabuna (3ª), Vitória da Conquista (4ª), Jequié (5ª), Alagoinhas (6ª), Ilhéus (7ª), Paulo Afonso (8ª), Juazeiro (9ª), Camaçari (10ª), Candeias (11ª), Itapetinga (12ª) e Senhor do Bonfim (13ª).

Para confirmar esta tendência efetuamos também os cálculos que exibem a proporção entre a população de Salvador e as dez maiores cidades que revela, como mostra a Tabela 8, que mesmo em 1980 a soma da população destas cidades, apesar de ter crescido expressivamente, ainda está longe de superar a da capital.

A esta altura, é preciso ressaltar que neste levantamento só foi considerada a população urbana do Estado da Bahia com suas 336 cidades em 1980, recuando-se a análise até 1940 na busca da evolução da distribuição dos núcleos urbanos segundo o tamanho demográfico. Para 1980, é possível juntar também, pela sua importância, o papel dos grandes povoados do Estado da Bahia (v. Bahia-Septentec/Cei, 1983). Neste ano, o Estado da Bahia dispunha de nove povoados com mais de 5.000 habitantes, destacando-se, dentre estes, os seguintes núcleos urbanos: Eunápolis (40.119 habitantes), Teixeira de Freitas (38.858 habitantes), Sobradinho (23.005 habitantes) e Itabela (8.530 habitantes). A incorporação destes centros reforça a tendência da difusão da urbanização.

Por outro lado, este dinâmico processo de urbanização deve ser também visto quanto à sua difusão tempo-espacial funcionando esta medida como um indicador da redução ou do agravamento dos desequilíbrios urbano-regionais. A Figura 2 mostra os padrões de distribuição espacial das cidades acima de 5.000 habitantes em 1940 e em 1980. De uma situação inicial de existência de apenas 20 centros de mais de 5.000 habitantes, dos quais 12 concentrados no Recôncavo, evolui-se pouco a pouco até chegar-se a 126 centros em

Tabela 8

PROPORÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO DE SALVADOR E AS 10 MAIS POPULOSAS CIDADES DO ESTADO DA BAHIA NAS DÉCADAS DE 1940, 1960 E 1980.

Cidades	1940		1960		1980	
	População	Proporção	População	Proporção	População	Proporção
Salvador	290.443	—	630.878	—	1.491.642	—
Ilhéus	19.751	14,71	45.712	13,80	71.376	20,90
Itabuna	15.712	18,49	54.268	11,63	130.163	11,46
Feira de Santana	14.131	20,55	61.612	10,24	227.004	6,57
Nazaré	13.382	21,70	—	—	—	—
Alagoinhas	13.317	21,81	38.246	16,50	76.331	19,54
Jequié	13.268	21,89	40.158	15,71	84.708	17,61
Santo Amaro	10.929	26,58	17.226	36,62	—	—
Juazeiro	10.831	26,82	21.196	29,76	60.811	24,53
Cachoeira	10.374	28,00	—	—	—	—
Valença	9.636	30,14	—	—	—	—
Vitória da Conquista	—	—	46.778	13,49	125.516	11,88
Paulo Afonso	—	—	19.499	32,35	61.978	24,07
Itapetinga	—	—	17.646	35,75	—	—
Candeias	—	—	—	—	42.232	35,32
Camaçari	—	—	—	—	49.426	30,18
Total das 10 cidades mais populosas abaixo de Salvador	131.331	2,21	362.341	1,74	929.545	1,60

1980 (seriam 135 se incluíssemos os povoados já referidos) com uma distribuição bem mais ampla que poderia ser assim caracterizada:

— uma concentração tradicional no Recôncavo e outra mais recente na zona cacauera, com tendência a uma associação espacial entre estas áreas;

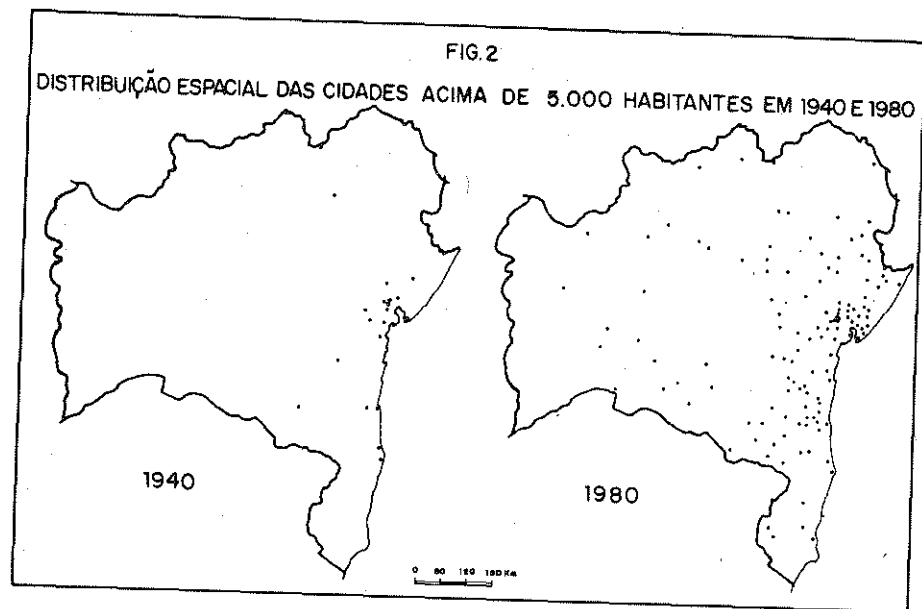
— a partir do Recôncavo, observa-se uma distribuição ao longo dos grandes eixos rodoviários, com destaque para os eixos nordeste (Salvador-Aracaju), norte (Salvador-Paulo Afonso) e oeste-noroeste (Salvador-Xique-Xique);

— da zona do cacau nota-se um prolongamento para o Extremo-Sul, ao longo da Rio-Bahia litorânea, com suas articulações e outro para a região de Vitória da Conquista de onde parte um segmento para o sul da Serra Geral e Extremo Oeste;

— ausência de cidades com mais de 5.000 habitantes em expressivas áreas da Chapada Diamantina Central e nas partes extremas do oeste e do norte do Estado.

FIG. 2

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS CIDADES ACIMA DE 5.000 HABITANTES EM 1940 E 1980



Concluindo esta avaliação, é possível afirmar que o Estado da Bahia tem hoje um sistema urbano bem mais complexo e melhor distribuído do que há 45 anos atrás. Até 1940, pode-se dizer que foram predominantes, de forma geral, as forças que favoreceram a primazia urbana de Salvador, com periodização diferenciada mas sempre ajustadas a um modelo primário-exportador preponderante. A partir daí, incorporaram-se progressivamente forças responsáveis pela implantação de um processo de urbanização *por dentro* do extenso território estadual refletindo as mudanças em curso na estrutura e no relacionamento espacial da economia, conforme identificado por Silva (1985). Com efeito, na década de 70, o setor secundário supera o primário na composição do Produto Interno Bruto, do Estado da Bahia, o setor primário se diversifica e se expande espacialmente e passa a ocorrer uma superioridade das transações com o resto do País sobre as transações com o Exterior. Isto, ao lado da modificação do modo de transporte, que mudou de predominantemente marítimo para rodoviário, passou a justificar o expressivo crescimento das cidades interiores, levadas, muitas delas, a exercer um novo papel em suas regiões e no quadro das relações econômico-espaciais do Estado. Mas, concomitantemente, as forças de metropolização atuaram também com bastante intensidade neste período mais recente, sobretudo graças ao papel da industrialização representada, em especial, pelo Centro Industrial de Aratu e pelo Complexo Petroquímico de Camaçari.

Estas duas áreas industriais são responsáveis hoje por mais de 30% da arrecadação estadual enquanto o cacau, outrora a mais importante fonte, só representa agora 10%.

3. ESTRATÉGIA ECONÔMICO-ESPACIAL

O balanço entre o processo de metropolização e o de urbanização com difusão deve repercutir necessariamente na formulação de uma estratégia adequada à constituição, em futuro próximo, de um sistema urbano ainda mais equilibrado capaz de favorecer o funcionamento eficiente e equitativo da economia a nível espacial.

Com base em Aiken e Depre (1981, p. 86), entendemos por sistema urbano uma rede interdependente de unidades econômicas. O corpo teórico-conceitual disponível sobre localidades centrais e sistemas urbanos permite assumir, em termos resumidos, que as cidades devem se organizar de uma forma essencialmente hierárquica e inter-relacionada com o objetivo de atender à demanda global por bens e serviços em uma determinada região.

Neste sentido e no quadro de uma política urbana que leve em consideração, de forma conseqüente, as tendências e as necessidades da economia e da sociedade, a estratégia econômico-espacial para o Estado da Bahia deveria considerar as seguintes proposições:

a) incentivar as relações da economia da Região Metropolitana de Salvador com as demais regiões do Estado visando criar condições de sustentação da base econômica de inúmeras áreas e cidades e também da própria Região Metropolitana cujo crescimento se coloca, hoje, como uma questão de interesse nacional, o que tem orientado, até aqui, um relacionamento externo à região mais eficiente do que o interno.

Considerando, com base em Pedrão (1985, p. 88) que a metropolização, pelo seu patamar já atingido, é uma constante no quadro da política econômica estadual, mesmo quando são analisadas possíveis alternativas de sua continuidade, é preciso aproveitar e maximizar o seu potencial de interdependência a nível regional visando favorecer a economia do Estado como um todo. Isto poderia gerar, por exemplo, uma estratégia de substituição de alimentos importados de outras regiões do País, sobretudo de S. Paulo, uma maior internalização das relações industriais e um mais eficiente relacionamento do setor serviços resultando, tudo isto, em melhores condições de emprego e renda na própria região.

Mais especificamente, esta perspectiva poderia redirecionar estrategicamente os programas de desenvolvimento rural integrado no Estado da Bahia e orientar os anunciados programas de irrigação em grande escala. A nosso ver, estes programas especiais devem, para seu bom desempenho, ser necessariamente integrados a uma política urbano-regional, perdendo seu caráter puramente setorial, com menor repercussão, até então o fato preponderante destas atividades. No setor industrial, a conjuntura nacional dificilmente permite prever que a Região Metropolitana de Salvador poderá manter suas relações externas com os níveis médios de investimento dos últimos 10 anos, devendo ocorrer, por outro lado, dificuldades em vários setores. Uma maior

integração regional do setor industrial reduziria o caráter de "enclave", apontado por alguns analistas, de vários segmentos industriais, produzindo efeitos multiplicadores para trás e para frente. O exemplo da USIBA — Usina Siderúrgica da Bahia é significativo: de uma bandeira de luta para a redenção econômica regional hoje ela se caracteriza por apresentar um pequeno papel nas relações intersetoriais a nível regional, voltando-se muito mais para o atendimento do mercado externo. Seus efeitos multiplicadores, como consequência, são bastante limitados.

Os setores metalúrgico e químico-petroquímico também oferecem potencial ainda não explorado para um incremento das relações interindustriais e intersetoriais. O mesmo pode ser dito com relação ao setor de serviços onde poderia ocorrer uma integração mais efetiva na busca de maior autonomia regional. Este aspecto pode ser exemplificado pela necessidade de reavaliação do processo regional de formação de recursos humanos associado à dinamização da pesquisa científica e tecnológica adequada, por sua vez, à demanda por inovações, gerada no sistema produtivo. Isto implica em reexaminar o papel do ensino superior e das diversas instituições de pesquisa (atuando, por sinal, de forma desintegrada) inclusive levando em consideração os aspectos locacionais e as interações espaciais decorrentes. A idéia de criação de um Consórcio de Universidades e Institutos de Pesquisa da região, amplamente constituído, poderia ser aprofundada na busca de uma maior interação e autonomia nestas áreas;

b) reforçar significativamente as cidades intermediárias, considerando o seu importante papel no processo de produção e distribuição de bens e serviços sobre todo o território do Estado. Nesta perspectiva estratégica, deveria ser adotada uma definição bem abrangente de cidades intermediárias, identificando-se não só as que mais se enquadram no conceito de centros regionais expressivos mas também as emergentes e as que têm uma localização favorável, com boa acessibilidade e potencial de crescimento, embora com tamanho menor.

A estratégia de apoio a estas cidades e suas regiões de influência tem como objetivo fundamental a viabilização de uma efetiva estruturação do espaço baiano em regiões funcionalmente integradas.

Dentre outras medidas, por exemplo, o processo de planejamento da organização do espaço na Bahia precisaria avaliar e rever a natureza institucional e a forma operacional de duas ações que foram implantadas nas últimas décadas buscando resultados mais consequentes para o desenvolvimento urbano-regional do Estado.

A primeira delas, iniciada em 1966, com a Reforma Administrativa, fortemente retomada em 1973 e revista mais recentemente é a que implantou a regionalização administrativa no Estado, hoje funcionando através de 27 Regiões Administrativas, cada uma com um Centro Regional Integrado (situação de 1986).

Voltada originalmente para os objetivos de coordenação das ações setoriais do Estado, sobretudo através de centros especialmente escolhidos, esta política acabou progressivamente por se constituir praticamente em mais uma ação tópica, ligada diretamente à Casa Civil do Governador ou à Secretaria do Planejamento. As demais Secretarias, órgãos e companhias do Estado, continuaram e continuam a decidir, a localizar e a conduzir suas ações de forma sobretudo isolada deste contexto que visava obter ganhos adicionais através de uma integração eficiente e de economias de localização. Em determinados casos houve coincidência mas em muitos outros a dispersão foi considerável repercutindo em uma importante setorialização das ações do setor público.

A segunda ação é a da implantação de Regiões de Planejamento abrangendo, em geral, várias Regiões Administrativas. Atualmente, o Estado está constituído por dez Regiões de Planejamento cujo objetivo é o de promover uma atuação regionalizada para as ações planejadas do Setor Público Estadual, até agora mais acentuadamente observadas na Região Metropolitana de Salvador e nas regiões cobertas pelos programas, sobretudo rurais, voltados para o pequeno produtor, da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional/CAR. Destacam-se, neste particular, as regiões de Irecê, do Oeste, do Nordeste e do Paraguaçu. Por outro lado, várias regiões estão ainda sem definições de planos e programas específicos.

Uma integração mais efetiva das ações administrativas com as de planejamento seria de grande importância. A estratégia poderia ser estabelecida a partir da criação de um Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano-Regional, abrangendo, por exemplo, os órgãos públicos atuantes no Estado e as Associações Municipais regionalmente instituídas. Este Conselho teria como missão a montagem de estratégias, diretrizes e programas, compatibilizando todas as ações visando o pleno desenvolvimento urbano-regional. Este poderia ser implementado por órgãos de desenvolvimento regional com orçamento e poder de decisão compatíveis. A sugestão feita na imprensa pelo Prof. Rômulo Almeida, retomada por Santos Filho (1985), no sentido de transformar a CEPLAC em um órgão de desenvolvimento regional, comprometendo os recursos retirados da lavoura na diversificação agrícola e industrial na área cacaueteira, se enquadra nesta perspectiva.

Finalmente, três questões adicionais ressaltam da análise e da estratégia apresentadas. A primeira delas é a de que o processo de urbanização também aparece como um relevante indicador do direcionamento das migrações inter-regionais na busca de melhores condições de vida. A segunda questão que aflora é a do reconhecimento do grande desequilíbrio econômico-social e político-cultural entre a metrópole e a periferia, problema que mereceria um estudo à parte tentando detectar suas características e sua evolução comparativamente ao que foi feito neste trabalho em termos demográficos. Os desequilíbrios intra-metropolitanos devem ser igualmente enfatizados. Em terceiro

lugar e como corolário das questões anteriores, é preciso afirmar que a estratégia econômico-espacial deve estar integrada a uma estratégia político-institucional que defina claramente os objetivos de uma sociedade em torno da difícil opção por uma maior ou menor concentração da riqueza socialmente produzida. Vining Jr. (1985) coloca este problema em termos espaciais da seguinte forma: deve-se esperar que seja atingido um determinado patamar do desenvolvimento econômico nacional ou regional para então se reduzir o desequilíbrio centro-periferia ou deve-se agir imediatamente para a superação destes obstáculos sem aguardar que seja alcançado o estágio anteriormente definido?

Este mesmo autor apresenta um excepcional exemplo, o de Sri Lanka, bastante útil para o Brasil, de implementação de uma política em um país pobre, não comunista, visando uma redução das disparidades entre o centro e a periferia, com substancial melhoria da qualidade de vida na periferia. Com efeito, este autor afirma que o governo deste país, mesmo à custa de um crescimento mais lento da economia, conseguiu virtualmente prover um acesso igualitário para a alimentação, habitação, saúde e educação sobre todo o território nacional. "Como resultado, Sri Lanka tem uma excepcionalmente alta esperança de vida, uma alta taxa de alfabetização, uma baixa taxa de mortalidade infantil e um muito pequeno problema de sub-alimentação comparativamente com outros países do mesmo nível de produção material" (Vining Jr., 1985, p. 30). Esta política também resultou na quase total eliminação dos incentivos para as migrações inter-regionais.

Com estas considerações, é possível refletir, de forma conclusiva, sobre o caso da Bahia. Assim, o atual sistema urbano — regional baiano é o reflexo de profundas transformações ocorridas nas últimas décadas, com predomínio daquelas relacionadas com as mudanças estruturais e espaciais na economia e com o seu crescente relacionamento a nível nacional.

A análise efetuada permite destacar, até aqui, os aspectos favoráveis da difusão da urbanização ocorrendo ao mesmo tempo que um intenso processo de metropolização.

O conhecimento destes aspectos é fundamental para a formulação de estratégias espaciais visando a continuidade e o aperfeiçoamento desta tendência propícia ao desenvolvimento, evitando-se, por exemplo, que a dinâmica da urbanização desconcentrada seja ameaçada pelas forças de metropolização.

Em termos gerais, esta estratégia deve continuar perseguindo os benefícios das relações extra-regionais mas também incentivar fortemente as relações intra-regionais. É esta combinação de relações internas e externas, dentro do sistema urbano-regional do Estado da Bahia, que criará condições efetivas de desenvolvimento, envolvendo, de forma integrada, o papel da Região Metropolitana, das cidades intermediárias em seus diversos níveis e os centros locais, com suas respectivas áreas e setores de influência. Rondinelli (1983 e 1985)

ênfaticamente bastante este fato, citando, dentre outros trabalhos empíricos, a contribuição de Stöhr (1974) quando este argumenta que as cidades da América Latina que têm sido capazes de agir efetivamente como centros de desenvolvimento regional são as que têm implementado uma combinação de atividades econômicas externa e internamente orientadas.

Assim, o impasse entre uma urbanização com excessiva metropolização e uma urbanização desconcentrada poderá ser finalmente superado com a oportuna e inovadora projeção de um sistema urbano-regional dinamicamente articulado.

BIBLIOGRAFIA

- AIKEN, M. & DEPPE, R. The urban system, politics, and policy in belgian cities. In: NEWTON, K. (ed.). *Urban political economy*. London, Frances Pinter, 1981, p. 85-116.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC) — Centro de Estatística e Informações (CEI). *Estado da Bahia. Povoados com mais de 50 domicílios*. Salvador, 1983, 235 p.
- BECKER, B. K. The crisis of the state and the region: regional planning questioned. *Environment and Planning D: Society and Space*, London, 3: 141-153, 1985.
- CLAVAL, P. *La logique des villes — Essai d'urbanologie*. Paris, Librairies Techniques, 1981, 633 p.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS — CPE (Bahia). *Comportamento demográfico e divisão territorial do Estado da Bahia de 1950 a 1970*. Salvador, 1976, 7 v.
- PEDRÃO, F. CARDOSO. As opções de política de desenvolvimento econômico e social da Bahia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, 16(1): 83-95, jan./mar. 1985.
- RONDINELLI, D. A. Applied policy analysis for integrated regional development planning in the Philippines. *Third World Planning Review*, 1(2): 150-178, 1979.
- _____. *Secondary cities in developing countries*. Beverly Hills, Sage Publications, 1983, 288 p.
- RONDINELLI, D. A. *Applied methods of regional analysis*. Boulder, Westview Press, 1985, 264 p.
- SANTOS FILHO, J. MACIEL DOS. A institucionalização da CEPLAC: Uma agenda para ordenar a discussão. *DEBATES/CENPES* (Centro de Projetos e Estudos), Salvador, 2(4): 111-128, mar. 1985.
- SHACHAR, A. The world city and its articulation to the global economic system. In: BECKER, B., COSTA, R., SILVEIRA, C. (eds.). *Political approaches to spatiality*. Rio de Janeiro, Universidade Federal, 1983, p. 75-97.
- SILVA, S. BANDEIRA DE MELLO E. Política urbana: subsídios para o Estado da Bahia. *DEBATES/CENPES* (Centro de Projetos e Estudos), Salvador, 1(2): 35-44, 1984.
- _____. O sistema urbano de Salvador e sua inserção no contexto nacional. *DEBATES/CENPES* (Centro de Projetos e Estudos), Salvador, 2(5): 233-257, jul. 1985.
- _____. SILVA, B. C. NENTWIG & LEÃO, S. DE OLIVEIRA. *O subsistema urbano-regional de Feira de Santana*. Recife, SUDENE, 1985, 366 p. (no prelo).
- STOHR, W.B. Some hypotheses on the role of secondary growth centres as agents for the spatial transmission of development in newly developing countries — the case of Latin America. In: *PROCEEDINGS OF THE COMMISSION ON REGIONAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL GEOGRAPHICAL UNION*. Ontario, International Geographical Union, 2: 75-111, 1974.

ABSTRACT — *Urbanization and Regional Development Policies in the Bahia State.*

The objective of this paper is to analyse the development process of a system of cities and its repercussion in the formation of a spatial — economic strategy, in an underdeveloped region. Starting from the principle that cities play an important role in the organization of the geographic-economic space, the knowledge of the development process is necessary in order to formulate planning measures. The first part analyses the urban growth in the period of 1940/1980 when the progressive improvement of a typical primate structure, composed by one metropolis and very small towns, evolves to another one where intermediate cities of different sizes are incorporated. These dynamic processes of urbanization, metropolization and diffusion of cities of different sizes are compared. This is accomplished with a rank/size graph, for the period of 1940/1980, when there is an expressive change towards equilibrium in the urban system. The graph also shows the necessity of strongly supporting a series of intermediate cities. A better distribution of cities is emphasized with the help from cartography.

Based on this analysis, a spatial — economic strategy is proposed consisting of two points. In the first place, incentives should exist for a major relationship of the economy of the Salvador Metropolitan Region with the other regions of the State, aiming at the growth of the economy of the State of Bahia as a whole. The second strategy is the strengthening of the intermediate cities because of their important role in the process of production and distribution of goods and services all over the State. In conclusion, the necessity of maximizing the benefits of the extra-regional relations and also the importance of stimulating the intra-regional relations is stressed. This should produce conditions for an effective regional development.