

POLÍTICAS TERRITORIAIS DE INTEGRAÇÃO E FORTALECIMENTO URBANO E REGIONAL PARA O ESTADO DA BAHIA

Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva¹

Antonio Angelo Martins da Fonseca²

Resumo

Como a rede de centros urbanos do Estado da Bahia é, historicamente, bastante desigual, frágil e pouco integrada, sugerimos aqui, oito ações complementares e articuladas de políticas territoriais que podem contribuir para a diminuição destes problemas. São eles: a) criação e consolidação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento, de caráter deliberativo; b) incentivos à implantação de Consórcios Intermunicipais, aproveitando as novas *regras do jogo* aprovadas em 2005; c) implantação de um Fundo de Desenvolvimento Regional; d) realização de Fóruns de Desenvolvimento Urbano-Regional das Cidades Médias; e) realização de Seminários de Integração das Ações para os centros urbanos, objetivando a maior integração e coordenação; f) implantação da Aglomeração Urbana de Ilhéus-Itabuna e da Aglomeração Urbana de Feira de Santana; g) revisão da abrangência e retomada do planejamento metropolitano de Salvador; e h) fortalecimento da densidade institucional e informacional dos centros urbanos. Estas ações além de contribuir para o fortalecimento e integração dos centros urbanos da Bahia, estão em sintonia com os anseios da sociedade na busca pelo fortalecimento democrático e pela inclusão social e territorial.

Palavras-chave: centros urbanos, desigualdades regionais, política territorial, Estado da Bahia.

Abstract

Territorial policies for integration and strengthening of urban centers in the State of Bahia/Brazil.

The urban network centers in the State of Bahia is weak, uneven and shows a small integration. Therefore, eight articulated and complementary actions are suggested in order to reduce these problems. The actions are: a) creation and consolidation of Regional Development Councils, with deliberative character; b) incentives to Inter-municipality Consortiums creation, taking advantage of the new rules of 2005; c) creation of a Regional Development Fund; d) implantation of Urban and Regional Development Forums for Middle Size Cities; e) realization of Seminars for Urban Centers Integration and Coordination; f) implantation of the Urban Agglomeration Authority of Ilhéus – Itabuna and the Urban Agglomeration of Feira de Santana; g) revision in territorial limits and new planning proposals for the metropolitan region of Salvador; and h) strengthening of the institutional and informational density of the urban centers. These projects will contribute to the strengthening and integration of the urban centers in Bahia and will achieve the society goals for a strong democracy and for social and territorial inclusion.

Key-words: urban centers, regional inequalities, territorial policies, State of Bahia.

JEL: R28

Introdução

O Estado da Bahia apresenta, his-

toricamente, sérios problemas relacionados à integração e ao fortalecimento dos seus centros urbanos, que as políticas modernizadoras implantadas no seu território desde meados dos anos de 1950 não conseguiram resolver. Essas políticas começaram a ser efetivamente postas em prática por intermédio da CPE - Comissão de Planejamento Econômico - em 1959, através da qual o governo estadual lançou o Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB), onde constava em seu conteúdo, propostas de desenvolvimento alicerçadas nas potencialidades endógenas do Estado, que poderiam ser incrementadas por intermédio de grandes investimentos, oriundos dos setores público e privado. A posterior articulação das diretrizes da política baiana com as políticas de desenvolvimento regional postas em prática pelo governo federal, via SUDENE, permitiu iniciar a modernização industrial do Estado da Bahia, com a implantação do CIA – Centro Industrial de Aratu, em 1966, a instalação do CIS – Centro Industrial de Subaé, no município de Feira de Santana, em 1970, e a instalação do COPEC – Complexo Petroquímico de Camaçari, em funcionamento desde 1978.

Se, por um lado, esta política modernizadora permitiu a transição de uma economia agrário-exportadora para uma outra de base urbano-industrial, por outro lado, não foi capaz de engendrar uma efetiva po-

¹ Prof. Titular do Mestrado em Geografia da Universidade Federal da Bahia/UFBA e do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador/UCSAL; Pesquisador do CNPq.

² Prof. Adjunto do Curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia/UNEB e do Curso de Geografia da Universidade Católica do Salvador/UCSAL.

“ ... foram implantados programas de concessão de incentivos fiscais para empresas de calçados, informática, automotiva, celulose e papel... ”,

lítica territorial capaz de gerar maior integração e fortalecimento dos centros urbanos baianos. Por conta disso, foi mantida e construída uma nova e extrema desigualdade regional e local entre o entorno metropolitano de Salvador, que concentrava modernas indústrias, serviços e infra-estrutura, e o interior do Estado, não totalmente integrado com Salvador e voltado, na sua maior parte, ao desenvolvimento do comércio, da agricultura e da pecuária, em moldes tradicionais.

A partir de 1990, seguindo as tendências da competitividade e do neoliberalismo engendradas pela globalização da economia, novas medidas modernizadoras passaram a ser implantadas na Bahia e envolveu a implantação de uma política de ajuste fiscal que agregou, dentre outros aspectos, o enxugamento da máquina estatal – via programa de demissão voluntária, que diminuiu os gastos com a folha de pagamento do funcionalismo, a privatização de empresas, a captação de recursos externos para instalação de obras de infra-estrutura. Além disso, foram implantados programas de concessão de incentivos fiscais para empresas de calçados, informática, automotiva, celulose e papel, objetivando diversificar o perfil econômico do Estado e, ao mesmo tempo, estimular a desconcentração espacial da indústria para o interior.

De um lado, estas agressivas políticas competitivas diversificaram a base econômica e estimularam a implantação de empresas no interior do Estado, fortalecendo com isso a base industrial de algumas cidades médias, por outro lado, não conseguiram diminuir as desigualdades regionais

e locais e nem conseguiram integrar e fortalecer todos os centros urbanos, sobretudo os localizados na Região Semi-Árida do Estado. Na realidade, a organização da maioria de centros urbanos não sofreu mudanças significativas em relação às décadas anteriores e, por conta disso, a Bahia ainda precisa de políticas territoriais mais efetivas objetivando envolver as demais cidades médias do Estado no processo de integração e fortalecimento social e econômico.

Portanto, à luz da importância do papel exercido pelas cidades médias na organização do espaço, para a diminuição das desigualdades regionais, e diante de um contexto globalizado/descentralizado, o objetivo principal deste trabalho é o de indicar ações estratégicas de políticas territoriais visando o dinamismo e o fortalecimento integrado dos centros urbanos do Estado da Bahia, tomando como referência as dimensões institucionais, políticas e sociais, aliadas às relações das cidades com o seu entorno regional. Para tanto, este trabalho está dividido em três partes, além da conclusão: na primeira parte, referente a introdução, apresentamos, contextualmente, os momentos mais marcantes da Bahia em termos de políticas modernizadoras; na segunda parte analisamos algumas contribuições mais recentes sobre o papel das cidades médias na organização do espaço regional; e na terceira e última parte apresentamos algumas propostas de políticas territoriais, em novos moldes, considerando o contexto da globalização e da descentralização política e administrativa do Brasil.

As cidades na organização do espaço regional e seus desdobramentos na Bahia

As cidades exercem um importante papel na organização e na dinâmica do espaço. Com efeito, elas atuam como nós de um complexo sistema de articulações - econômicas, sociais, políticas, culturais e institucionais - em rede, o que resulta em uma estrutura hierárquico-funcional que acaba por integrar as metrópoles, as cidades médias e as pequenas

cidades, cada uma com suas áreas de influência. As metrópoles influenciam todo o sistema urbano-regional constituído pelas cidades médias e cidades pequenas, com diferentes tamanhos, funções e respectivas áreas de mercado e assim sucessivamente. Em todos estes níveis, as atividades agropecuárias e industriais estão incluídas sob a coordenação dos serviços urbanos, segundo os diferentes níveis hierárquicos.

De acordo com o que se depreende do modelo das localidades centrais (CHRISTALLER, 1933; LÖSCH, 1939), para assegurar a presença de indicadores de eficiência econômico-espacial ao lado de indicadores de equidade sócio-espacial, é preciso que o sistema urbano seja estruturalmente bem equilibrado e bem distribuído sobre o espaço geográfico. Isto significa dizer, por exemplo, que o sistema urbano deve ter um número adequado de cidades médias bem localizadas no espaço. Quando isto não ocorre, por razões históricas, geográficas, econômicas, sociais, políticas e institucionais específicas, há uma clara tendência para o crescimento da macrocefalia urbana, com uma enorme metrópole, com um pequeno número de cidades médias e com a presença de um grande número de pequenos centros urbanos, economicamente frágeis e socialmente limitados quanto ao acesso a bens e serviços, o que contribui negativamente na constituição dos indicadores de desenvolvimento humano e social. Neste caso, os indicadores de eficiência econômica que podem ser apontados na metrópole são superados pelos de iniquidade social, expressa pela falta de acessibilidade aos bens e serviços, muitos deles básicos, por grande parte da população. E também os indicadores de eficiência podem ser afetados pela inexistência de uma forte integração entre a metrópole e toda a sua região, o que contribui para a não constituição de uma dinâmica econômica regional, pouco competitiva, portanto, no contexto nacional e global. Também esta situação leva a um intenso processo migratório das regiões desprovidas do interior para a metró-

pole, agravando o quadro social na região central.

Mesmo hoje, diante de um contexto caracterizado pela globalização e pela descentralização, as constatações acima permanecem atuais e, por conta disso, ainda devem fazer parte da agenda das novas políticas territoriais dos governos que buscam a diminuição das desigualdades regionais e locais e, conseqüentemente, o maior fortalecimento e integração entre os centros urbanos. Inclusive estes parecem ser os objetivos presentes no *Plano Estratégico da Bahia* para 2020, sobretudo na estratégia denominada *Todos os Cantos da Bahia: articulação territorial* (SEPLAN, 2003). Tomando como referência territorial, os *planos* – formados pelos eixos de desenvolvimento; os *pontos* – constituídos por um grupo de cidades consideradas estratégicas – e as *linhas*, que correspondem as vias mais densas capazes de articular os *planos* e os *pontos* – a referida estratégia objetiva atingir os diversos espaços regionais da Bahia, tais como as denominadas *áreas dinâmicas, os extremos territoriais, o Semi-Árido e as cidades estratégicas da Bahia*.

Estas cidades (ou *pontos*) correspondem a um conjunto de centros urbanos localizados no território baiano, pouco integrados e bastante hierarquizados. Neste conjunto, os que apresentam os melhores níveis dentro da hierarquia urbana estão localizados no entorno de Salvador e ao longo das BR 116 e 101, em direção ao sul do estado; por outro lado, os de níveis mais inferiores estão localizados, em sua maioria, no semi-árido baiano. O desafio governamental até 2020 é o de implantar políticas territoriais visando diminuir a distância hierárquica entre as cidades estratégicas e, ao mesmo tempo, diminuir as desigualdades locais e regionais entre o litoral e o interior baiano. Contudo, a questão fundamental é: como fazer isso? Que formato de política territorial deve ser implantado objetivando alcançar estes objetivos?

Com base em Silva e Silva (2006, p. 71), para quaisquer que sejam as propostas de políticas territoriais

adotadas, é necessário considerar, além das desigualdades regionais e locais expostas anteriormente, a complexidade do território baiano em termos de extensão e diversidade: *a Bahia, só como exemplo, com 564.692 km², é um pouco maior que a França e 25 vezes maior que o vizinho Estado de Sergipe e com uma população 7,32 vezes maior que a desse Estado. A Bahia apresenta, por conseguinte, um número expressivo de diversificadas regiões naturais e de regiões de caráter histórico, socioeconômico, cultural e político.*

Diante desta complexidade, várias políticas territoriais foram propostas para a Bahia. Dentre os mecanismos de intervenção já propostos, a transferência da capital baiana para a área central do Estado merece relevo, sobretudo, pela sua envergadura geopolítica que nos faz lembrar as estratégias de modernização centralizadoras postas em prática no Brasil a partir da década de 1950, no contexto do modelo nacional desenvolvimentista. Ressalta-se que esta proposta indicada recentemente por Alban (2005), apesar de ser pertinente e elaborada em outros moldes geopolíticos, não é novidade na Bahia, pois já esteve presente nas preocupações de Oliveira (1951) e de Santos (1958). Contudo, muito mais eficaz de que promover um *reordenamento* espacial desta natureza – que pode até mesmo criar e/ou manter novas formas de desequilíbrio e de centralização – seria o de promover o fortalecimento das cidades médias da Bahia, uma vez que poderia permitir, de forma mais efetiva, o atendimento às demandas por bens e serviços às pessoas localizadas em suas respectivas áreas de influência regional (SILVA; SILVA; 2006).

Nessa mesma direção, mas com uma abordagem baseada sobretudo nas potencialidades competitivas dos lugares, seguem os recentes estudos de diagnósticos e de proposições desenvolvidos por Porto (2003), sobre a rede principal de cidades da Bahia. O diagnóstico do referido autor identifica no universo dos 417 municípios baianos, 28 centros urbanos que concentram, aproximada-

mente, 80% dos fluxos sociais e econômicos, mais de 50% da população baiana, 100% das matrículas dos cursos superiores, 84% dos médicos e 70% dos rádios licenciados da Bahia. Desses 28 centros, 17 – com níveis hierárquicos que variam de metrópole à cidade especial – estão localizados entre a BR 116 e o litoral; 08 encontram-se no “miolo” territorial da Bahia, dentro do Semi-Árido – sendo que seis deles são consideradas cidades comerciais de abrangência local – e três, de porte intermediário, estão nas fronteiras do Estado.

Portanto, considerando a quantidade de municípios, a dimensão territorial do Estado, sobretudo do Semi-Árido que representa aproximadamente 70% da Bahia, e a tendência de principais centros de se localizarem nas proximidades do litoral, o estudo também conclui que o Estado da Bahia ainda apresenta uma rede de centros urbanos bastante desigual e com necessidade urgente de intervenção objetivando a melhor integração, a potencialização das suas funções específicas e a inserção estimulada de novos centros melhor distribuídos pelo território.

As proposições de Porto (2003) para diminuir estes problemas são abrangentes e estão atreladas ao *Plano Estratégico da Bahia* para 2020. São apresentadas conforme o nível hierárquico dos núcleos urbanos: *Salvador-metrópole* na qual os esforços devem se concentrar, inclusive, no fortalecimento de sua função de núcleo de escoamento para exportação/importação, através da valorização da sua densidade técnica estratégica; e na continuação dos estímulos às suas funções artísticas e culturais; *cidades comerciais de porte interestadual*, nas quais as intervenções devem considerar as suas localizações estratégicas, ao longo das rodovias, o atendimento às demandas regionais por bens e serviços e, a depender da situação, como são os casos de Ilhéus-Itabuna, incrementar e por em prática da melhor forma possível o papel de bi-polo. Como poderá ser visto mais adiante, propomos, de forma mais efetiva e objetiva para estas duas cidades, seguindo as proposi-

“... as estratégias também apontam, mesmo que de forma superficial, para o fortalecimento de relações mais horizontais...”

ções já feitas por Silva; Silva e Leão (1987), a implantação da *Aglomerção Urbana de Ilhéus-Itabuna*, para que possam resolver vários problemas de interesse comum e ampliar sua centralidade em uma região em crise. Por outro lado, entendemos que pela sua importância enquanto aglomeração urbana que influencia uma ampla região do Estado, Feira de Santana deveria receber uma atenção especial no diagnóstico e nas proposições do autor. Na realidade, já é oportuno pensar e indicar mecanismos institucionais objetivando potencializar as tendências de metropolização de Feira de Santana e de Ilhéus-Itabuna.

No caso das *cidades comerciais de abrangência local*, deve haver a manutenção e a melhoria para atender os diversos equipamentos voltados à educação, saúde, de abrangência regional. Em decorrência das suas funções, tamanhos e problemas comuns, novas relações devem ser estimuladas visando ampliar os laços de solidariedade entre elas. Não ficou claro no texto do referido autor, mas para o nosso entendimento, isso aponta para a criação de novos arranjos institucionais, que enfocaremos mais adiante, baseados na criação de *consórcios e conselhos regionais*, objetivando a melhor articulação horizontal e uma melhor eficiência no oferecimento de bens e serviços para a sua região; estas medidas devem atender, também, as *cidades especiais*, dentre as quais estão incluídas, segundo as denominações de Porto (2003), as de perfis industriais, como Camaçari e Alagoinhas; Santo Amaro como cidade de zona industrial; e Paulo Afonso como cidade institucional.

Apesar das controvérsias desta abordagem, dos seus critérios de

classificação e das terminologias adotadas para as cidades, as estratégias também apontam, mesmo que de forma superficial, para o fortalecimento de relações mais horizontais, em torno da coesão e da articulação com os centros mais próximos e importantes, inclusive com centros de outros estados vizinhos, como é o caso da cidade de Paulo Afonso com cidades dos Estados de Alagoas, Sergipe e Pernambuco; e por fim, as *cidades do turismo*, sobre as quais o autor não apresenta, concretamente, proposições de intervenção.

O maior problema das proposições de Porto e do Plano Estratégico para 2020, é a ênfase demasiada na *integração competitiva do território*, através da seleção de determinados *pontos e eixos* considerados estratégicos em termos de competitividade e de investimentos públicos e privados. Essa estratégia, além de colocar em segundo plano, em termos de prioridades de investimentos, as demais regiões e centros urbanos que não apresentem *boas* potencialidades, pode ampliar ainda mais as desigualdades regionais e locais (GALVÃO; BRANDÃO, 2003; ARAÚJO, 2000). Dessa forma, entendemos que as intervenções também devem enfatizar, na realidade, a criação de novos recortes institucionais e territoriais de gestão, baseados em consórcios ou conselhos regionais de desenvolvimento objetivando ampliar os vínculos horizontais no interior das regiões (PUTNAM, 1994).

Outro estudo de caráter de diagnóstico foi o de *Áreas de Influência das Cidades – Regic*, realizado pelo IBGE em 1993, objetivando uma melhor e mais atualizada caracterização da rede urbana brasileira. Tomando como pressuposto a Teoria das Localidades Centrais, foram definidas 46 funções centrais, com base nos censos de comércio e serviços, que permitiram medir o nível de centralidade das cidades. Dessas 46 funções de bens e serviços, 14 foram consideradas de baixa complexidade e centralidade e comuns em cidades com níveis hierárquicos mais baixos; as outras 30 funções envolveram média e alta complexidade com alta centrali-

dade. Aplicado a Bahia, a organização da rede de localidades centrais envolve cerca de 55 municípios, também distribuídos de forma irregular pelo território, sobretudo no Semi-Árido Baiano, mas que fortalece e confirma os estudos apontados recentemente por Porto (2003) e Silva; Silva (2006). Nesta rede de cidades, os destaques, em termos de maior centralidade, são Salvador e Feira de Santana, sendo que esta última, especificamente, apresenta uma vasta região de influência regional, que segue pelo centro da Bahia até alcançar municípios às margens do Rio São Francisco, no Oeste Baiano, confirmando assim uma forte centralidade já diagnosticada na década de 1980 por Silva; Silva; Leão (1985). Isso é apenas para enfatizar a necessidade de intervenção diferenciada para Feira de Santana, no conjunto das cidades médias da Bahia.

Merece destaque, também, o conjunto de estudos de caracterização da rede urbana brasileira, coordenado pelo IPEA e publicado em 2003, que também confirmam e ampliam os estudos anteriores. Relacionado especificamente com a Bahia, a grande novidade é a nova hierarquização dos centros urbanos em *aglomerações urbanas Metropolitanas* de ordem 1 comandada por Salvador e a RMS; *aglomerações Urbanas Metropolitanas* de ordem 2, tendo como papéis de comando as cidades de Feira de Santana e o bipolo Ilhéus-Itabuna; *aglomerações urbanas não-metropolitanas* de ordem 3, com destaque para Porto Seguro, Eunápolis e Teixeira de Freitas, no Extremo-Sul e Juazeiro, no Norte da Bahia. A partir destes centros principais, aparecem os *centros urbanos regionais de ordem 1, 2 e 3*, nos quais estão inseridos municípios considerados estratégicos no *Plano Estratégico da Bahia*, como Barreiras, Vitória da Conquista, Itapeitinga, Jacobina, Senhor do Bonfim, dentre outros; e as *novas territorialidades*, que fazem referência às cidades turísticas da Bahia, como Lençóis, Andaraí, Nova Viçosa, Prado, Conde, Santa Cruz de Cabrália.

No geral, o que se percebe é que são estudos complementares e que

apesar da adoção de técnicas diferentes, não trazem grandes diferenças e novidades na caracterização da rede urbana da Bahia. Contudo, são valiosas contribuições que serviram de parâmetro para a elaboração de nossas proposições de ações estratégicas de políticas territoriais que indicaremos mais adiante.

Por outro lado, com a posse do novo governador do Estado da Bahia em 2007, novas propostas estão sendo debatidas e construídas através do Plano Plurianual Participativo, objetivando diminuir as desigualdades regionais e locais. Para tanto, a base espacial de ação governamental é o *território de identidade*, que é, no fundo, uma versão dos territórios rurais adotados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. No Estado da Bahia, foram definidos 26 territórios de identidades que ainda não foram institucionalizados. Também não há propostas claras de como se dará a articulação desses territórios com a estrutura urbano-regional do Estado. De qualquer forma, é uma iniciativa inovadora que aponta para a criação de novas *regras do jogo* na Bahia objetivando a inclusão e o desenvolvimento social e territorial.

Políticas territoriais de integração e de fortalecimento dos centros urbanos

Diferentemente das abordagens tradicionais que consideravam as políticas territoriais somente aquelas relacionadas à intervenção direta na estrutura do espaço e implantadas especificamente pelo Estado, sobretudo na escala regional, as políticas territoriais aqui consideradas são multi-escalares, multi-setoriais e valorizam, também, a importância dos mecanismos institucionais de regulação, que além de terem impactos diretos no espaço, são constituídas, também, de regras, de planos e de programas. Compõem, portanto, não só da base material, como também da base imaterial do território, constituída pelas instituições, pelas normas.

Portanto, considerando aqui o território como sendo a dimensão

política e institucional do espaço, um campo de forças, e as políticas territoriais como sendo um conjunto de estratégias e ações engendradas pelos variados agentes, nas mais diversas escalas e setores, com repercussões diretas no espaço, entendemos que as políticas territoriais que buscam o fortalecimento e a integração dos centros urbanos do Estado da Bahia, devem contemplar, também, o fortalecimento da densidade institucional local e regional e a criação de um novo arranjo institucional onde a descentralização das decisões e ações seja valorizada, permitindo, com isso, o fortalecimento de relações mais horizontais e, conseqüentemente, o estímulo à ampliação do capital social no Estado da Bahia (PUTNAM, 1996).

Com este direcionamento, sugerimos aqui 8 ações de intervenção diferentes, mas complementares, que estão em perfeita sintonia com as tendências nacionais e internacionais e vão de encontro às proposições de caráter competitivo analisados anteriormente neste artigo. O que há de comum nas nossas propostas é que elas têm como principal fundamento, além da necessidade de integrar e fortalecer os centros urbanos, a necessidade de inovações institucionais descentralizadoras e integradas objetivando criar novas *regras do jogo* para a organização e gestão do território baiano. Além disso, também visam estimular a expansão do capital social, expresso pelo maior engajamento, participação e capacidade de auto-organização, para que os grupos sociais possam ampliar as discussões em torno dos seus problemas e que possam formular projetos integrados de interesse comum. Diante disso, as nossas propostas para os centros urbanos são as seguintes:

- *Consolidação e criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento*

No Plano Estratégico da Bahia para 2020, já enfatizado anteriormente, a proposta é a de criação de conselhos regionais consultivos, contudo a nossa proposta é que eles sejam, também, deliberativos. Esta regra delibe-

rativa é fundamental porque estimulará a sociedade local e regional a participar das reuniões, dos debates e das deliberações. Ou seja, o pressuposto é o de fortalecer o capital social e, conseqüentemente, criar uma atmosfera regional de engajamento e de participação em torno dos conselhos. Estudos desenvolvidos por Teixeira (1993 e 1994) e Fonseca (2005), comprovaram, de forma empírica e comparativa, os impactos das inovações descentralizadoras da Constituição de 1988 no Brasil para o comportamento participativo da população baiana nas escalas regionais e locais. Fonseca, por exemplo, mapeou 107 ocorrências de mobilizações regionais inéditas na Bahia, envolvendo os variados segmentos da sociedade, que se organizaram na busca de soluções para os seus problemas comuns, após o estímulo recebido pelas inovações institucionais de 1988. As mobilizações se manifestaram, principalmente, em forma de seminários, encontros, mesas-redondas e simpósios, nos quais foram debatidos temas como desenvolvimento local e regional, sustentabilidade, agricultura, infra-estrutura, estiagem, dentre outros. O resultado final das mobilizações era, geralmente, a elaboração de uma *carta aberta* que era dirigida ao poder público local, estadual e federal. Portanto, acreditamos que inovações institucionais, como a criação de Conselhos, estimularão ainda mais os diversos segmentos da sociedade para participarem das decisões relacionadas à solução dos problemas de sua cidade, município e região.

- *Incentivos à implantação de Consórcios Municipais*

Esta é outra inovação institucional que precisa ser estimulada e implantada em maior quantidade no Estado da Bahia, porque permite que os municípios possam firmar consórcios não somente com os outros lugares do seu entorno regional, mas, também, com o Estado e com a União, conforme a nova Lei de Consórcios Públicos nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Neste caso, os consórcios podem e devem se implantados em todos os municípios, principalmente naqueles localizados

“ Os consórcios já fazem parte das estratégias de municípios da Região Sul do Brasil há muito tempo, porque são mais flexíveis e são voltados a resolver problemas específicos. ”

no Semi-Árido, tendo em vista que é onde se encontram os municípios com menores densidades institucionais, informacionais e com maiores carências financeiras, de serviços básicos de infra-estrutura do Estado, inclusive nas áreas rurais; e nas cidades de fronteira.

No Oeste Baiano, por exemplo, os municípios de Barreiras, Luis Eduardo Magalhães e São Desidério, apesar do recente dinamismo econômico, apresentam muitos problemas comuns em termos de infra-estrutura e de serviços. Neste caso, a criação de um consórcio seria uma alternativa importante para enfrentar, de forma mais rápida e eficiente, os problemas que os afetam. O mesmo pode ser dito dos municípios do Extremo Sul, do Sudoeste e do Norte do Estado. Os consórcios já fazem parte das estratégias de municípios da Região Sul do Brasil há muito tempo, porque são mais flexíveis e são voltados a resolver problemas específicos. Na Bahia esta estratégia precisa ser estimulada e implantada, porque, até este exato momento não se tem conhecimento de nenhum consórcio em pleno funcionamento nos municípios baianos, em conformidade com a nova legislação, com resultados concretos;

- *Implantação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano-Regional*

Esta é uma proposta que merece ser analisada e viabilizada porque ampliaria e consolidaria as verbas orçamentárias objetivando atender,

de forma mais eficiente, aos projetos propostos e implantados nas cidades médias. Neste caso, os fundos devem atender como prioridade, todo o Semi-Árido e os seus centros mais desarticulados, como Irecê, Jacobina, Senhor do Bonfim, Itaberaba, e a definição do seu orçamento deve contar com a participação dos membros do conselho regional específico;

- *Realização de Fóruns de Desenvolvimento Urbano-Regional das Cidades Médias*

A realização desses fóruns é importante porque é onde será definida, de forma participativa, a destinação orçamentária dos fundos. Representará, também, o momento de debates, discussões e elaboração de projetos que serão financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano-Regional. Esses eventos devem ser realizados pelo menos duas vezes ao ano e deverão contar com a presença da sociedade urbana, rural e regional. O procedimento é fazer um trabalho de divulgação via rádio, tv e jornais, além do envio de convites às variadas entidades representativas da região. Os fóruns deverão ser realizados, inicialmente, nas cidades médias. Posteriormente, serão realizados em cidades escolhidas dentro da área de influência regional específica. Também deverão ser curtos, com duração máxima de três dias;

- *Realização de Seminários de Integração das Ações para os Centros Urbanos*

Com a realização periódica desses seminários em Salvador, se objetiva duas metas principais: a) integrar e coordenar as diversas ações implantadas nas cidades médias e nas suas áreas rurais; b) integrar todas as Secretarias e órgãos do Estado, evitando a sobreposição de funções, de ações e de deliberações. Neste caso, a SEPLAN – Secretaria do Planejamento – é quem deverá assumir a coordenação geral das cidades médias e, conseqüentemente, dos variados órgãos estatais diretamente envolvidos nos projetos e programas. Por fim, esses seminários

deverão ser realizados no primeiro ano, de três em três meses, com o intuito de poder sempre estar ajustando metas, melhorando projetos, articulando as secretarias. Contudo, devem ser curtos (máximos de dois dias), com a presença do corpo técnico das Secretarias do Estado envolvidos no Plano e sob a coordenação da SEPLAN;

- *Implantação das Aglomerações Urbanas de Ilhéus-Itabuna e de Feira de Santana*

É importante ressaltar que a implantação de *aglomerações urbanas* está contemplada no Art. 25, § 3 da Constituição Brasileira de 1988. Segundo o referido artigo, *os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.* Este artigo é ratificado no Art. 45 do *Estatuto da Cidade* onde é destacado que *os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.* Inclusive, nos recentes estudos sobre rede urbana brasileira, coordenados pelo IPEA (2002) e expostos anteriormente, já foi adotada a terminologia de *aglomerações urbanas*. No referido estudo, as cidades de Ilhéus e Itabuna são consideradas como uma *aglomeração urbana* de ordem 2, ao lado de Feira de Santana.

As cidades de Ilhéus-Itabuna são funcionalmente integradas em termos econômicos e sócio-culturais, influenciam quase 500 mil habitantes e são separadas por apenas 30 quilômetros. Diante dessa funcionalidade, a implantação da *aglomeração urbana* permitirá que as decisões e ações sejam tomadas conjuntamente e que muitos dos problemas comuns às duas cidades sejam resolvidos com muito mais rapidez e eficácia. Além disso, seria um preparativo para que,

em conjunto, as duas cidades possam exercer o estágio de centro de uma região -metropolitana.

Da mesma forma poderá ocorrer com a implantação da *aglomeração urbana de Feira de Santana*, uma vez que o referido centro, juntamente com as cidades do seu entorno, mantém intensos fluxos diários que envolvem mais de 600 mil habitantes. Dessa forma, a metropolização de Feira de Santana é uma realidade que já está se consolidando e, por conta disso, é necessário, desde já, implantar mecanismos institucionais para agilizar o processo;

- *Revisão da abrangência e retomada do planejamento metropolitano de Salvador*

A Região Metropolitana de Salvador (RMS) necessita de estudos para revisar a sua abrangência territorial, considerando a intensidade das relações com municípios vizinhos como, por exemplo, Mata de São João, São Sebastião do Passé, Pojuca e Catu. E, ao mesmo tempo, a RMS precisa definir a nova estratégia de planejamento metropolitano com base na densidade e relevância dos problemas metropolitanos. A transformação da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) em Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, em 1998, deixou a RMS entregue à sua própria sorte, justamente no momento em que a metropolização assumia sua plenitude, com o crescimento da integração urbano-industrial e das relações com base em serviços e no turismo. As novas estratégias devem, também, incorporar as questões relacionadas com a melhoria da integração da Região Metropolitana de Salvador com o as demais cidades e regiões do Estado da Bahia.

- *Fortalecimento da densidade institucional e informacional dos centros urbanos*

Com isso, a gestão pública local pode ficar mais flexível, ágil, veloz e capaz de tomar decisões e resolver problemas com maior certeza e habilidade. A literatura recente vem de-

monstrando a importância do fortalecimento institucional e informacional para o desenvolvimento e para o desempenho governamental. O estudo de Fonseca (2005), por exemplo, ao analisar comparativamente o desempenho institucional dos municípios baianos de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista, em relação à capacidade de captar recursos externos e implantar projetos e programas de desenvolvimento sócio-econômico local, concluiu que os melhores resultados foram alcançados por Vitória da Conquista e Ilhéus. E estes municípios apresentaram uma grande *densidade institucional* (novo Plano Diretor, cadastro imobiliário atualizado, código de obras, plano estratégico, planta urbana, código tributário, etc); e informacional (mapeamento digital, cadastros informatizados, atividades de tesouraria e de contabilidade informatizadas, controle de orçamento informatizado, etc) entre os seus instrumentos de gestão, além de maior abertura de participação da sociedade nas decisões locais, sobretudo em Vitória da Conquista. Por outro lado, o município de Feira de Santana que apresentou pequena densidade institucional e informacional foi quem obteve os piores resultados.

Diante disso, o referido autor concluiu que a densidade institucional e informacional do território apesar de não ser determinante para o desenvolvimento, exerce um grande peso. Por conta disso, entendemos que é fundamental inserir os componentes institucionais e informacionais nas políticas territoriais visando o fortalecimento e integração dos centros urbanos baianos.

Conclusão

Objetivamente, estas são as principais ações estratégicas de intervenção para o fortalecimento e integração dos centros urbanos do Estado da Bahia. Entendemos que este novo formato de políticas territoriais além de estar em sintonia com as tendências atuais, relacionadas ao fortalecimento da democracia e da inclusão social, considera as especificidades do contexto econômico, político,

cultural e espacial do Estado da Bahia. Além disso, entendemos, também, que estas políticas territoriais pelo fato de apresentarem um escopo mais descentralizado, poderão permitir um fortalecimento geral e combinado dos municípios e, neste caso, estarão embutidas tanto as áreas urbanas quanto as áreas rurais.

Referências

ALBAN, M. O novo enigma baiano, a questão urbana-regional e a alternativa de uma nova capital. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2005, Salvador. Anais... Salvador: UFBA, 2005.

ARAÚJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *O futuro a gente faz: plano estratégico da Bahia*. Salvador: SEPLAN, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Bloch Editores S.A, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Áreas de Influência das cidades – Regic*. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

BRASIL. *Estatuto da cidade: Lei n. 10.257*. Brasília: CONFEA, 2001.

BRASIL. *Lei de Consórcios Públicos: Lei nº 11.107*. Brasília: Congresso Nacional, 2005.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste*. Brasília: IPEA, 2002. V.4. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil).

CHRISTALLER, W. *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena, 1933. (tradução inglesa: *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, 1956).

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

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento". In: GONÇALVES, M. F;

BRANDÃO, C. A; GALVÃO, A. C. (Orgs). *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003. p. 187-224.

LÖSCH, A. *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. Jena, 1939 (tradução inglesa: *The Economics of Location*. New Haven, 1954).

OLIVEIRA, A. M. de. O Estado da Bahia e sua futura capital. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v.4, n.15, p.359-361, jul./set.1951.

PORTO, E. *Desenvolvimento e território na Bahia*. Salvador: SEI, 2003.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002.

SANTOS, M. Devemos transferir a capital da Bahia? *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v.11, n.11, p.155-156, jul./dez.1958.

SILVA, S. B. M.; SILVA, B. C. N.; LEÃO, S. O. *O subsistema urbano-regional de Feira de Santana*. SUDENE: Recife, 1985.

_____. *O subsistema urbano-regional de Ilhéus-Itabuna*. SUDENE: Recife, 1987.

SILVA, S. B. M.; LEÃO, S. O.; SILVA, B. C. N. *Urbanização e metropolização no Estado da Bahia: evolução e dinâmica*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1989.

SILVA, S. C. B. M. O problema regional baiano: novas e velhas questões. In: SILVA, S. C. B. M.; SILVA, B. C. N. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 2006. p. 71-89.

SILVA, S. C. B. M.; SILVA, B. C. N. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 2006.

TEIXEIRA, E. A emergência da sociedade no poder local. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 144, mar./abr., 1993, p. 48-58.

_____. Ações coletivas e poder local: um mapeamento. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 154, set./dez., 1994p. 22-43.



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

GRUPOS DE PESQUISA

GPAGRO	DESENVOLVIMENTO E TECNOLOGIA DO AGRONEGÓCIO
GECAL	ECONOMIA CULTURAL
GPRECHIR	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E TECNOLÓGICO DA REGIÃO SEMI-ÁRIDA
OSPBA	OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DA BAHIA
GPTURIS	GRUPO DE PESQUISA EM TURISMO E MEIO AMBIENTE
LABTUR	LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO
LTECS	LABORATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS

