

# VALORIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUB-REGIONAL

**Noelio D. Spinola**

Professor do Departamento de Ciências  
Econômicas e Sociais da Unifacs

## RESUMO

O artigo examina alguns aspectos relacionados com o crescimento das cidades, abordando especificamente, numa ótica de desenvolvimento regional, o caso de municípios baianos pesquisados pelo autor.

### 1. PERFIL DO PROBLEMA

O exame das questões relativas ao desenvolvimento regional indica que a estruturação urbano-espacial da Bahia foi condicionada, nos últimos trinta anos, pela expansão do sistema de transportes rodoviários, que possibilitou um intenso processo de urbanização e de reorganização das bases produtivas regionais, com as cidades de maior porte e melhor equipadas recebendo, nas suas periferias, o afluxo de milhares de migrantes, oriundos das zonas rurais e das pequenas sedes, agravando o quadro de carências das populações quanto à oferta dos serviços públicos essenciais e à geração de empregos e de renda nessas municipalidades.

Centros da produção agrícola e, em alguns casos, industrial, aglutinadores das atividades de comércio e serviços das regiões no seu entorno, os principais municípios da Bahia apresentam hoje um grau de urbanização médio em torno de 80%, com picos na RMS e em regiões consolidadas do Estado, a exemplo de Feira de Santana, Ilhéus-Itabuna e Vitória da Conquista.

Estas cidades, que correspondem a apenas 8% do total das sedes mu-

nicipais baianas, concentram em suas áreas de influência uma significativa parcela da renda, da arrecadação tributária, das oportunidades de negócios e dos empregos no Estado, com uma formação acelerada de atividades informais no contexto urbano. Em paralelo, há a atuação dos grupos empresariais que constituem a base produtiva moderna das atividades industriais, comerciais e de serviços nelas implantadas, direcionadas para o aproveitamento dos insumos regionais e para a inserção nas correntes de comércio e negócios nacionais e internacionais.

Por sua vez, com problemas de fragilidade das bases sociais, incapazes de atender necessidades essen-

ciais dos seus habitantes, situam-se os núcleos rururbanos do Estado e as cidades de pequeno e médio portes, que em seu conjunto correspondem a 92% das sedes municipais baianas com população até o limite de 30 mil habitantes, constituindo-se hoje em geradores dos fluxos migratórios e pontos de passagem dos migrantes em direção aos grandes centros. Isto reflete a desarticulação dos seus segmentos produtivos e a redução das perspectivas de renda e de emprego, face ao crescimento da oferta de mão-de-obra sem qualificação, oriunda do meio rural, e à incapacidade de absorção de novos trabalhadores pela incipiência das economias locais.

**TABELA 1**  
**ESTADO DA BAHIA**  
**NÚMERO DE SEDES MUNICIPAIS POR CLASSE DE TAMANHO DA POPULAÇÃO**  
**1996**

Classe de tamanho da população	Quantidade de cidades	%	% Acumulado
< 2.000	42	10,12	10,12
2.000 - 5.000	122	29,40	39,52
5.001 - 10.000	127	30,60	70,12
10.001 - 20.000	72	17,35	87,47
20.001 - 30.000	18	4,34	91,81
30.001 - 40.000	6	1,45	93,26
40.001 - 50.000	6	1,45	94,71
50.001 - 100.000	13	3,13	97,84
100.001 - 200.000	6	1,45	99,29
200.001 - 400.000	2	0,48	99,77
400.001 - 1.000.000	-	-	-
> 1.000.000	1	0,24	100
Total	415	100	-

Fonte: IBGE - Contagem da População - 1996

**TABELA 2**  
**ESTADO DA BAHIA**  
**CLASSIFICAÇÃO DAS 20 PRINCIPAIS CIDADES SEGUNDO A**  
**POPULAÇÃO**  
**1996**

Município	População 1996	Colocação
Salvador	2.209.464	01
Feira de Santana	393.943	02
Vitória da Conquista	204.295	03
Itabuna	177.944	04
Ilhéus	172.627	05
Jequié	134.910	06
Juazeiro	133.117	07
Camaçari	128.937	08
Alagoinhas	103.578	09
Barreiras	87.455	10
Teixeira de Freitas	81.145	11
Paulo Afonso	80.273	12
Eunápolis	75.769	13
Candeias	63.201	14
Santo Antônio de Jesus	60.378	15
Lauro de Freitas	58.200	16
Jacobina	57.068	17
Senhor do Bonfim	54.875	18
Porto Seguro	52.241	19
Itapetinga	50.793	20

Fonte: IBGE - Contagem da População - 1996

Como a formação de novas regiões econômicas é dinâmica e estende-se no tempo, novas cidades emergem e se destacam enquanto outras se consolidam a partir dos produtos gerados na base primária regional e no setor secundário das cidades-pólos, que se tornam centros de comércio e serviços vinculados aos sistemas de transporte dominante em cada época, como é o caso, atualmente, do sistema rodoviário e suas conexões modais com as outras formas de transporte constituídas pelas ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos e dutovias.

Mudanças nos modos de transporte, junto com a precariedade e a incipiência das bases sociais e econômicas na maioria dos municípios, têm contribuído para emergência dos novos centros e a consolidação de outros, já tradicionais, mas propiciando as condições para uma inexorável decadência de muitos núcleos importantes do passado; seja por causas naturais, como as secas, seja por fatores tecnológicos e de mercado. Contribui para isto, mui-

tas vezes em conjunto, a baixa produtividade do trabalho, a redução das lavouras face aos baixos preços dos produtos, a concorrência de outras regiões e países produtores, a substituição dos produtos locais por similares sintéticos ou naturais a preços menores, seja ainda pelo desestímulo e pela devastação gerados por pragas que dizimam os plantios, entre outros acidentes naturais.

Fica claro, portanto, que no processo de desenvolvimento urbano é relevante, dentro de um conjunto de fatores interinfluente, a inserção da cidade no sistema de transportes, nas grandes vias de trânsito das pessoas e das mercadorias, inclusive em suas combinações multi-modais. Por isso é comum ver nascerem e prosperarem cidades às margens de rodovias importantes, em entroncamentos rodoviários, de ferrovias, dos rios e do mar. O sistema de transporte funciona para as cidades como uma coluna vertebral, enraizando-se pelas vias vicinais, pelo litoral e redes hidrográficas e cursos d'água até as pequenas localidades. Quando, por

alguma razão, a modalidade de maior relevo define, as cidades e a sua região sofrem prejuízos às vezes irremediáveis, fazendo com que muitos núcleos urbanos estacionem e regredam para níveis de desenvolvimento bastante inferiores aos alcançados em épocas passadas.

Na Bahia, dentre muitos, registram-se vários casos exemplares. Especialmente, destaca-se a desarticulação do sistema de navegação da Baía de Todos os Santos e no Vale do Jiquiriçá. A conseqüente extinção da Estrada de Ferro de Nazaré, que em seus 300 km de extensão ligava a cidade de Jequié a Salvador por intermédio do Porto de São Roque do Paraguaçu, teve consideráveis efeitos indiretos para o estado em seu conjunto.

A substituição desses sistemas pelas BR's 101, 116 e 324, isolou inúmeros municípios, que pararam no tempo e regrediram no seu desenvolvimento, ocorrendo em superposição a decadência dos complexos agroindustriais do fumo, na área de influência de Cachoeira constituída por Maragogipe, São Félix, Muritiba; e da cana-de-açúcar, na área centralizada por Santo Amaro.

Redirecionando o modo viário de articulação do Recôncavo tradicional com Salvador, a abertura da BR-101 e a operação do sistema *ferry-boat* na Baía de Todos os Santos transferiram o centro da região para a sua porção Sul, despontando Santo Antônio de Jesus como a cidade melhor situada para articular a capital com inúmeros municípios vinculados às regiões econômicas do Recôncavo Sul, Sudoeste e Litoral Sul da Bahia.

Na área de influência da ferrovia, são exemplares os casos de Alagoinhas e de Itaberaba, que perderam muito da sua importância regional do passado com a decadência do sistema ferroviário e o sucateamento das instalações da antiga RFFSA nessas sedes.

Do ponto de vista antropológico, o destino das cidades é também influenciado por um conjunto de fatores sócio-culturais que condicionam a sua formação, a sua identidade e o

seu modo de ser. Sendo o povo quem produz a cultura da cidade, constituiu-se certamente no elemento determinante principal desse destino.

Assim, uma cidade cuja população detenha um bom nível educacional, espírito comunitário, hábitos construtivos e de solidariedade desenvolvidos e lideranças empreendedoras, terá maiores possibilidades de expansão e progresso do que aquela onde o nível educacional é baixo, o individualismo e o egoísmo são a marca registrada do comportamento social e as lideranças são autoritárias, retrógradas, conservadoras e clientelistas. A história ensina isso quanto descreve os processos de povoamento de regiões desenvolvidas *vis-à-vis* as sub-desenvolvidas.

As cidades também dependem muito dos seus recursos ambientais, histórico-culturais, de sua base econômica e da forma como essa base é explorada. Muitas vezes, localizam-se em sítios onde a natureza é pródiga em recursos naturais, que constituem por si próprios fatores atrativos do turismo. Em outros casos, ou simultaneamente, são as cidades depositárias de um acervo arquitetônico, de atrações históricas e culturais extremamente ricas, as quais, preservadas em sua autenticidade, acabam por se constituir em elementos de um processo de sustentação econômica constante.

A ignorância quanto à potencialidade desses recursos ambientais, a sua má utilização e degradação, notadamente quanto aos cursos d'água e ao litoral, faz com que cidades que poderiam continuar prósperas tornem-se decadentes; com seu tecido urbano degradado pelas más condições de saneamento básico, pela precariedade habitacional, pela assimetria urbana, pela pobreza, pelas carências agudas de saúde da população, pela falta de emprego e pela quase absoluta ausência de renda, face à precariedade das bases produtivas.

No relativo à base econômica e ao uso da terra, a monocultura, a pecuária extensiva e formas similares determinam a formação de enclaves. A

concentração da renda e sua transferência para outros centros mais atrativos ao capital, definem padrões urbanos que apresentam situações de brutais desigualdades econômicas, expressas de forma gritante pelo desenho habitacional da cidade.

A exploração de riquezas minerais pode ser benéfica para a cidade enquanto duram as jazidas e se a extração gerar valor agregado no local; ou seja, se houver beneficiamento e industrialização, sobretudo, se a cidade se preparar com antecedência para o futuro, quando essa atividade se esgotar.

Nesse aspecto, são exemplos eloquentes: de um lado, a situação dos municípios produtores de petróleo da Bacia do Recôncavo Baiano, que hoje vivem em crise face à desativação dos poços e, conseqüentemente, das atividades da Petrobrás; e, de outro, a Chapada Diamantina, onde as opulentas cidades do diamante e do ouro, como Lençóis e Rio de Contas, viveram décadas de ostracismo e estagnação com o esgotamento das reservas desses minérios, o mesmo ocorrendo com Jacobina, ainda prejudicada pela condição de ponto final da BR-324 em território baiano.

A base econômica da cidade determina muitas vezes o comportamento dos seus habitantes e a carência dos empreendedores/inovadores. Isto porque existem cidades cujas elites migram para centros maiores (até a capital), deixando em seu lugar gerentes, feitores e agregados, que, além de não disporem de renda para investir, não têm iniciativa, pouco contribuindo nos processos comunitários de tomada de decisão. Em outros casos, ficam os pais conservadores, que envelhecem à frente dos negócios, e migram os jovens, que vão estudar e jamais voltam, visto que a terra natal não lhes oferece o padrão de conforto urbano a que se acostumaram em centros maiores, para não falar em renda e ocupação.

Nessas duas situações, os espaços da cidade são ocupados pela população que migra do campo, tal como se vê das elevadas taxas de urbanização

dos tempos recentes, cujo potencial produtivo é baixo, dado o nível educacional precário. Assim, a cidade exporta capital humano qualificado e absorve capital humano despreparado, carente de recursos, que funciona como uma pesada sobrecarga em relação à infra-estrutura urbana e social existente, que recebe uma intensa demanda de serviços, sem a contrapartida da geração de recursos para atendê-la.

Esse é o resultado mais comum do processo de pauperização que aflige inúmeros municípios baianos, que se agudiza e cuja solução só aponta para a adoção de políticas a longo prazo.

Por fim, há que se considerar a notável influência negativa dos conflitos políticos, não só entre grupos internos do próprio município, como na relação das suas lideranças com as demais instâncias do poder público estadual e federal. Na inexistência de uma forte e consolidada noção de cidadania, conseqüentemente, de uma opinião pública vigorosa na defesa dos interesses comuns, a coletividade paga a conta das periódicas lutas pelo poder.

Nesse contexto, continua sem solução um dos maiores desafios para o planejamento governamental, qual seja, o de identificar e atuar no sentido de prevenir a eclosão de fatores de decadência municipal, bem como de criar efetivas condições de desenvolvimento auto-sustentado nas diversas regiões do Estado.

Na prática, inexistente uma política governamental de formação do desenvolvimento regional. As iniciativas existentes, que não são poucas, tornam-se ineficazes por diversas circunstâncias, destacando-se as ações desarticuladas entre os diversos organismos de diversas instâncias e áreas governamentais que, em lugar de atuarem de forma integrada e complementar, tornam-se conflitantes e competitivas entre si. Registra-se freqüentemente a implementação de programas e projetos descolados da realidade local, por terem sido concebidos em outras regiões e até mesmo no exterior, que

são executados à revelia da comunidade, inclusive com o desconhecimento e descomprometimento das suas lideranças formais e informais.

Assim, enquanto inexistir uma vontade política que ponha ordem nas ações dos diversos organismos federais e estaduais que atuam no fomento da agricultura, da indústria, do comércio e dos serviços, inclusive do turismo, exigindo coerência, complementaridade e eficácia nas intervenções; respeito e adequação às peculiaridades de cada região; pleno envolvimento da comunidade local na formulação, na gestão, no acompanhamento e no controle dos programas e projetos e uma visão global de planejamento que atente para as exigências da conjuntura nacional e internacional; não haverá condições de promover-se um processo de desenvolvimento efetivo.

Especificamente no relativo aos programas de geração de emprego e renda, é ilusório supor que se promove sua concretização pela simples identificação das oportunidades de investimentos e das vocações existentes - normalmente incipientes - ao nível de micros e pequenos negócios cadastrados em cada cidade. Tais negócios só prosperarão e adquirirão condições de sobrevivência e auto-sustentação se resolvidas as questões relativas ao mercado, à competitividade e aos problemas macro-estruturais da região.

Não parece haver futuro para a iniciativa econômica ao nível da micro e pequena, média ou grande empresa nos diversos municípios baianos, notadamente os de pequeno e médio portes, na inexistência local de educação básica de bom nível; de condições mínimas de saúde; de infra-estrutura física, com estradas de boa qualidade, porto competitivo, energia elétrica sem oscilações, abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário, habitação popular; enfim, uma geração consistente e razoável de externalidades no contexto urbano e no espaço regional em que se assentam as bases sócio-demográficas e produtivas desses municípios.

As soluções desses problemas certamente não são fáceis, diante dos custos das intervenções necessárias, da cultura autoritária dos tecnocratas, tanto do governo quanto da iniciativa privada, sobretudo, dos pesados interesses políticos em jogo. Mas torna-se necessário enfatizar que serão pouco eficazes as políticas de fomento atuais, se desvinculadas de uma estratégia global de desenvolvimento para as regiões capaz de direcionar para os municípios que as compõem o esforço conjunto do poder público e da iniciativa privada; em todos os níveis, na transformação das bases locais de produção, bem como na superação dos entraves estruturais das economias municipais baianas de forma integrada aos processos regionais e de âmbitos mais amplos.

Essa linha de ação municipal deve assim evoluir na direção de uma integração de ações de órgãos dos governos estadual e federal, prefeituras e entidades não-governamentais, visando a prestação de apoio técnico, organizacional e creditício para o fortalecimento das bases locais de produção na micro-empresa, na mineração, nos serviços, no comércio e na agroindústria vinculada à produção primária municipal. Atuações integradas a um planejamento local e regional que contemple também a grande indústria, o turismo, os empreendimentos propulsores e dinâmicos, as ações nas áreas de infra-estrutura e de base social e, sobretudo, elimine as ações superpostas e conflitantes e impeça a competição predatória entre cidades, o que, no médio prazo, em termos concretos de desenvolvimento, acaba por se tornar um jogo de soma zero.

A partir dessas considerações, é possível deduzir que, para adquirir condições de desenvolvimento efetivo, as regiões precisam alcançar massa crítica de capitais a partir de sua vocação propulsora, tornando-se, entretanto, menos dependentes dos recursos naturais originais, sobretudo os não renováveis. Teriam, assim, um papel básico na decolagem do seu processo de desenvol-

vimento. Para que isto aconteça, torna-se necessário que ocorram, ao nível das cidades de uma determinada região, os seguintes procedimentos:

- a) estabelecimento de política, diretrizes e planejamento de ações integradas e complementares;
- b) elevado investimento de capital humano via educação massificada e de boa qualidade;
- c) criação de atrativos locais para redução do êxodo do capital humano qualificado;
- d) especialização nas vocações naturais efetivas;
- e) atração e fomento à iniciativa e a empreendimentos competitivos;
- f) conscientização e mobilização da comunidade para que participe efetivamente da discussão e da gestão do processo de desenvolvimento da cidade.

Sobre essas bases, cabe criar um sistema articulado para a promoção do desenvolvimento regional, que passa pela criação de agências municipais e regionais de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- LAVINAS, Lenas. (Org.). *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SPINOLA, Noelio Dantaslé. *Regionalização do Estado da Bahia*. Salvador: Kanzeon, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Diagnósticos sócio-econômicos de 90 municípios baianos*. Salvador: SIC, 1995.



**CURSO DE ECONOMIA COM ÊNFASE EM ECONOMIA EMPRESARIAL**

Um curso moderno dedicado à formação de Técnicos para a Direção Econômica de Empresas.