DESIGUALDADES REGIONAIS NA BAHIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTUDO DA REDE URBANA[1]

REGIONAL INEQUALITIES IN BAHIA: AN ANALYSIS BASED ON THE STUDY OF THE URBAN NETWORK

DESIGUALDADES REGIONALES EN BAHÍA: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL ESTUDIO DE LA RED URBANA

Patricia Chame Dias
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Doutora em Geografia
patricia.dias@seplan.ba.gov

Lobba Mattos Nunes Costa
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)
Bacharel em Urbanismo
mattos.lobba@protonmail.com

Laiz Silva da Cunha
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)
Bacharel em Urbanismo
laizsc.89@gmail.com

RESUMO:

Pretende-se apresentar resultados do Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia, elaborado no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur), em 2011, e revisado em 2022, que contribuam para o debate sobre as desigualdades nesse estado. Para tanto, inicialmente, apresentam-se notas sobre o significado e os processos que resultam na configuração das redes urbanas e sua articulação com as dinâmicas capitalistas e com os avanços do meio técnico-científico-informacional. Em seguida, se discorre brevemente sobre o mencionado estudo, seus pressupostos metodológicos e são descritos alguns dos seus resultados, sobretudo os que contribuem para atender o objetivo deste trabalho. Por fim, discute-se a correção do perfil da rede urbana da Bahia e a permanência das desigualdades.

Palavras-chave: Rede urbana; Hierarquia urbana; Desigualdades; Bahia.

ABSTRACT:

This study aims to present the results of the Urban Network Study of the State of Bahia, developed by the Secretariat of Urban Development of the State of Bahia (Sedur) in 2011 and revised in 2022, contributing to the debate on inequalities in this state. To this end, the paper first presents notes on the meaning and processes that shape urban networks and their connection with capitalist dynamics and advances in the technical-scientific-informational environment. Next, it briefly discusses the aforementioned study, its methodological assumptions, and describes some of its results, especially those that contribute to achieving the objective of this work. Finally, it addresses the correction of the profile of Bahia's urban network and the persistence of inequalities.

Keywords: Urban network; Urban hierarchy; Inequalities; Bahia.

[1] Este artigo trata-se de uma versão revisada de um texto de mesmo nome publicado na revista Conjuntura & Planejamento, n° 203, SEI, 2023.

RESUMEN:
Se pretende presentar los resultados del Estudio de la Red Urbana del Estado de Bahía, elaborado en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Bahía (Sedur) en 2011 y revisado en 2022, que contribuyen al debate sobre las desigualdades en este estado. Para ello, inicialmente se presentan notas sobre el significado y los procesos que configuran las redes urbanas y su articulación con las dinámicas capitalistas y los avances del medio técnico-científico-informacional. A continuación, se analiza brevemente el mencionado estudio, sus supuestos metodológicos y se describen algunos de sus resultados, sobre todo aquellos que contribuyen a alcanzar el objetivo de este trabajo. Finalmente, se discute la corrección del perfil de la red urbana de Bahía y la permanencia de las desigualdades.

Palabras clave: Red urbana; Jerarquía urbana; Desigualdades; Bahía.

INTRODUÇÃO

No Brasil, ainda nos anos 1960, estudos sobre a hierarquia urbana aparecem em documentos e textos elaborados por instâncias governamentais e, nos anos 1970, é publicada a primeira edição do estudo Regiões de Influência das Cidades (Regic). Esse estudo, acompanhando os movimentos da sociedade, foi aperfeiçoado consecutivamente - houve edições em 1987, 1993, 2007 e 2018 -, o que permitiu acompanhar as mudanças nas lógicas de ocupação territorial do país. São exatamente as duas últimas edições desse trabalho que subsidiam o Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia, elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur), no ano de 2011, e sua revisão, em 2022. Seguindo os objetivos do Regic, esse documento trata da identificação e caracterização das centralidades baianas, se constituindo, pois, numa referência necessária para compreender os padrões de distribuição da população, economia e infraestruturas e serviços no estado e para a definição de agendas para projetos de desenvolvimento e de planejamento urbano e urbano-regional.

Nessa perspectiva, o objetivo deste texto é refletir sobre as desigualdades socioespaciais na Bahia, considerando os resultados do Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia (Bahia, 2011, 2022). Para tanto, inicialmente, apresentam-se notas teóricas sobre o significado e os processos que resultam na configuração das redes urbanas, indicando sua articulação com as dinâmicas capitalistas e com os avanços do meio técnico-científico-

informacional. Em seguida, se discorre, brevemente, sobre as duas versões do mencionado estudo (a de 2011 e a de 2022), suas bases metodológicas e alguns resultados, especialmente, os que contribuem para atender ao objetivo deste trabalho. Por fim, discute-se o perfil da rede urbana da Bahia e a permanência das desigualdades e propõem-se debates sobre as interfaces desses processos.

1. APONTAMENTO TEÓRICO SOBRE REDES URBANAS

Desde a segunda metade do século XX, visando compreender ou intervir nas formas de ocupação e de potencializar a socioeconomia e a articulação do território nacional, estudos relativos à hierarquia urbana, aos usos e funções dos seus centros aparecem como objeto de atenção das instâncias governamentais e órgãos oficiais brasileiros. No âmbito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo, há publicações sobre o tema desde os anos 1960. Já no final dos anos 1980, é publicada a primeira edição do Regic, trabalho fundamentado numa leitura crítica da Teoria das Localidades Centrais e na avaliação das condições econômicas e sociais da época. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1987)

Autor fundamental no debate sobre o tema, Corrêa (1997, 2006) afirma que a rede formada pelas localidades centrais é uma estrutura territorial que revela como o capitalismo se realiza no espaço. Para o autor, é-lhe próprio adentrar nos territórios de modo desigual e, em consequência, seus subespaços adquirem características e densidades de população, de capitais, de renda e de padrões culturais diferenciados. A rede urbana, portanto, é um "[...] produto social, historicamente contextualizado, cujo papel crucial é o de, através das interações sociais espacializadas, articular toda a sociedade numa dada porção do território, garantindo sua reprodução" (Corrêa, 1997, p. 93). É, simultaneamente, "[...] um reflexo *da* e uma condição *para* a divisão territorial do trabalho, historicamente a forma mais avançada de divisão social do trabalho" (Corrêa, 2006, p. 26). Nesses termos, as redes geográficas (ou urbanas) possuem um caráter dinâmico e uma estrutura representada pela articulação de centros urbanos com centralidades e hierarquias diferenciadas, o que, inequivocamente, resulta de intencionalidades socialmente produzidas.

Para Santos (2008), as redes são uma realidade material, porém, sempre compostas por elementos sociais e políticos, por pessoas, mensagens e valores. "Sem isso, e a despeito da

materialidade com que se impõe aos nossos sentidos, a rede é, na verdade, uma mera abstração" (Santos, 2008, p. 262). Por isso, compreender sua história é fundamental. Se é lícito levantar estatísticas ou dados sobre os elementos e estruturas que estão nas suas várias localizações, mais importante é explicar como, quando e por que eles foram postos aqui ou acolá e quais suas consequências no lugar. Ainda, é necessário avaliar as relações que os vários elementos das redes estabelecem com a vida social, nos seus múltiplos aspectos, ou, em outras palavras, como, para que e por quem são usados no cotidiano (Santos, 2008). Entende-se, pois, que as redes são realidades que distinguem os subespaços e que seu aproveitamento é socialmente desigual[2].

Para analisar os processos contemporâneos, cabe observar o avanço do meio técnico-científico-informacional, afinal ele consolida o fenômeno das redes – permite a expansão da fluidez e das articulações reticulares e, por conseguinte, a ampliação das conexões entre os lugares, o que passa a ser independente da contiguidade espacial (Santos, 2008). Assim, as cidades, a despeito de seus portes ou posição hierárquica nas redes, podem estabelecer relações entre si sem qualquer mediação (Sposito, 2010, Catelan, 2013). Desse modo, a apreciação das centralidades, hierarquias e articulações urbanas implica o debate de aspectos referentes à aceleração espaço-tempo, à ampliação e diversificação dos modos e meios de circulação, da articulação territorial, de comunicação e de difusão de informações (e de ideias e ideologias, acrescente-se). Nesse sentido, compreender o movimento da rede urbana demanda considerar as interações espaciais[3], as quais se dão tanto no sentido vertical, evidenciando as hierarquias dos centros, como no horizontal, relacionadas às lógicas de complementação funcional. Essa é a proposta de Catelan (2013). Para o autor, a hierarquia urbana é insuficiente para explicar as relações socioeconômicas estabelecidas entre os lugares, portanto, para compreender as redes, os papéis ou funções das cidades e suas interações, é preciso combiná-la ao estudo da heterarquia urbana, entendida como "[...] a possibilidade de

[2] Tem-se ciência de Roberto Lobato Corrêa e Milton Santos não adotam os mesmos pressupostos teórico-metodológicos ou perspectivas de análise das redes geográficas. No entanto, há pontos de conexão em suas interpretações sobre o assunto.

[3]Para Corrêa (2016, p. 132), "As interações espaciais constituem os meios pelos quais as formas espaciais articulam-se entre si, realizando as funções que os processos espaciais lhes atribuíram. Processos, formas e interações espaciais constituem uma unidade, não sendo possível compreender a espacialidade humana sem recurso a essas três dimensões. As interações espaciais, por outro lado, não são apenas meios, mas também reflexos e condição de e para processos e formas espaciais".

compreensão dos interstícios gerados na estruturação hierárquica da rede urbana e na complexa trama de interações espaciais interescalares" (Catelan, 2013, p. 78). Sabendo-se que os fluxos que articulam o espaço alcançaram um nível de complexidade impossível de ser revelado apenas por uma perspectiva hierárquica, cabe voltar o olhar, também, para os vetores horizontais. Noutros termos, entender a dinâmica da rede urbana contemporânea requer uma análise da combinação dos diversos fluxos que chegam em cada lugar, o que representa e revela articulações de relações que se dão em múltiplas de escalas (Oliveira; Catelan, 2020).

Por conseguinte, a análise das redes de cidades enfrenta o desafio teórico e empírico de tratar das interconexões entre as dinâmicas da contiguidade e da conectividade, de reconsiderar, portanto, os critérios que estabelecem as definições de hierarquias e tipologias de cidades, apoiadas quase sempre em critérios quantitativos, e de colocar em questão a relação hierarquia-heterarquia (Santos, 2019, Corrêa, 1997, Oliveira; Catelan, 2020). Além disso, deve-se atentar para as articulações inter e intraescalares e multidirecionais entre os espaços e para a multiplicidade e diversidades de redes que incidem em cada lugar (SPOSITO, 2010).

A par dessa complexa realidade, no intuito de conhecer como se expressa na Bahia, e visando colher subsídios para a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, foi desenvolvido o Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia (Bahia, 2011, 2022), o qual será comentado apresentado e nas seções seguintes.

2. APONTAMENTOS SOBRE O ESTUDO DA REDE URBANA DA BAHIA[4]

O Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia, de 2011, e sua revisão, publicada em 2022, como antes dito, possuem como base fundamental os Regic de 2007 e de 2018, respectivamente (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008, 2020). Por isso, sem a intenção de detalhar sua densa e apurada metodologia, para entender o que seus resultados revelam sobre a Bahia, é importante fazer alguns destaques.

No Regic 2007, (a) foi definido que coexistem dois tipos de relação na rede urbana nacional - as de comando e controle configuram redes hierárquicas (associadas à gestão), e as

[4] Para elaboração e revisão do Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia, além dos Regics de 2007 e de 2018, sua base principal de informações, houve o levantamento de novas informações sobre a distribuição de suas estruturas e serviços junto a órgãos e instituições governamentais. Além disso, analisaram-se dados, documentos e pesquisas sobre as dinâmicas socioeconômicas em curso e a respeito de questões ambientais do estado.

de complementaridade que resultam em redes não hierárquicas (articulações horizontais); (b) o nível de centralidade dos centros urbanos foi associado, essencialmente, à função de gestão do território (gestão pública federal e gestão empresarial e à presença de equipamentos e serviços); (c) as regiões de influência foram estabelecidas a partir da combinação dos fluxos estabelecidos entre as cidades (volumes e direcionamentos); e (d) as cidades brasileiras foram hierarquizadas considerando seu nível de centralidade em metrópoles (subdividida em cinco grupos hierárquicos: Metrópole (categorias A, B e C); capital regional (A, B e C); centro sub-regional (A e B); centro de zona (tipos A e B); e centro local (centralidade restrita, no máximo, a seus limites municipais). Em síntese: a hierarquização dos centros urbanos se baseou na classificação dos centros de gestão do território, na intensidade de relacionamentos, na dimensão da região de influência de cada centro e nas diferenciações regionais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008).

No trabalho de 2018, houve poucas alterações metodológicas em comparação ao Regic 2007. Destaca-se que os arranjos populacionais[5] ou concentrações urbanas ou municípios isolados foram adotados como unidades de análise territoriais. Assim, superou-se a concepção tradicional do IBGE, que usa o município isolado ou sede municipal como referência. Aproveitaram-se, ademais, informações de outras pesquisas realizadas pelo órgão, como as sobre arranjos populacionais e de ligações rodoviárias e hidroviárias entre centros. Foi mantida a ênfase na gestão do território, porém, houve a melhor qualificação das centralidades, a partir da agregação de novas informações, além disso, tratou-se dos municípios da fronteira terrestre brasileira (Moura; Nagamine; Ferreira, 2021).

Os resultados da Bahia, por certo, foram influenciados por mudanças nas dinâmicas internacionais, nacionais e intraestaduais entre 2007 e 2018. No entanto, os citados ajustes metodológicos muito possivelmente também neles repercutiram. O fato é que entre esses anos houve retração da área e da quantidade de municípios sob influência do Arranjo Populacional de Salvador, bem como redução do número de suas capitais regionais. Ao mesmo tempo, parte de seus centros locais e centros de zona alçaram nível hierárquico superior e a centralidade de Salvador passou a envolver municípios que antes eram polarizados por outras

[5] Arranjos populacionais são "[...] unidades territoriais compostas por mais de um Município, que apresentam integração significativa em razão da contiguidade das áreas urbanizadas ou da presença de deslocamentos frequentes dos habitantes para trabalhar ou estudar" (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020, p. 72).

capitais. Permaneceu, no entanto, o padrão de dispersão territorial e de reduzida quantidade de centros de maior posição hierárquica, algo próprio a economias pouco dinâmicas.

2.1. Sobre o documento publicado em 2011: metodologia, alguns resultados e comentários[6]

A edição original do Estudo da Rede Urbana da Bahia contou com um grande e detalhado relatório e um documento síntese. Este último, principal base de informações deste artigo, contém um apanhado geral da discussão sobre o conceito de rede urbana que orientou a apreciação dos dados, uma leitura resumida do diagnóstico e comentários sobre as espacialidades delimitadas para a Bahia. Tais espacialidades foram definidas a partir de determinadas características dos municípios e da observação das áreas de influência das principais centralidades baianas. Apresenta, ainda, orientações para políticas públicas de caráter regional e subsídios para a Política de Desenvolvimento Urbano da Bahia.

Em relação à estratégia adotada para analisar as especificidades funcionais dos centros urbanos, foram levantadas e combinadas as seguintes variáveis: comércio raro; serviço raro; saúde (dados sobre: equipamentos, médicos especialistas e especialidades médicas); ensino superior (instituições de ensino superior, cursos de graduação e de pós-graduação - mestrado e doutorado); órgãos estaduais de gestão; e bancos (agências bancárias e volume de ativos financeiros). Em decorrência, classificaram-se as 417 cidades baianas em sete níveis conforme apresentassem maior ou menor concentração dessas variáveis, combinação que denotava diferenças sobre a quantidade dos produtos e serviços ofertados em cada uma delas. Nos seis níveis superiores estavam 43 cidades, as demais estavam no nível sete, ou seja, possuíam um mínimo de funções, conforme os critérios acima citados, e atendiam, sobretudo, às demandas básicas dos moradores de seus municípios.

Numa segunda etapa, ajustou-se essa primeira hierarquização. Dessa vez, levava-se em conta a relevância da participação da população urbana de cada centro no total urbano estadual, bem como a expressividade de sua centralidade, captada pelo levantamento das relações entre os polos e áreas polarizadas.

---

[6] As autoras agradecem a colaboração de Cristianderson Lima de Luna no debate sobre a metodologia e resultados apresentados nas seções 2 e 3 deste artigo e isenta-o de equívocos porventura aqui cometidos.

Feita essa abordagem e considerando que a região de influência de cada cidade "[...] é delimitada a partir da abrangência espacial dos fluxos que para a mesma se destinam. É o território polarizado por um determinado centro urbano (cidade polo), devido à sua relevância na oferta de serviços e produtos" (Bahia, 2011, p. 4), restaram sete níveis hierárquicos: *(i)* metrópole (um centro urbano); *(ii)* polo estadual (um centro urbano); *(iii)* polo regional (cinco unidades); *(iv)* polo sub-regional (10 unidades); *(v)* polo local (11); *(vi)* centro local (15); e *(vii)* núcleo (374 centros urbanos). Nesses termos, (a) a rede urbana da Bahia era composta por 21 regiões de influência (RI) no interior do seu território; (b) algumas dessas regiões contavam com sub-regiões comandadas por centros com menor capacidade de centralização; (c) Aracaju, capital de Sergipe, e sua região de influência, era tributária rede urbana capitaneada por Salvador.

Sobre o nível de concentração de funções, mensurado por meio das variáveis já mencionadas, apenas a capital baiana, Salvador, foi classificada no nível 1 - era o único centro com concentração máxima em todos os quesitos pesquisados. Feira de Santana, com alta ou máxima concentração de funções, atingiu o nível 2. Em seguida, por ordem decrescente, no nível 3, posicionaram-se Vitória da Conquista, Barreiras, Lauro de Freitas, Ilhéus e Itabuna, oscilando entre média e alta concentração das estruturas e serviços pesquisados. Com nível 4, estavam dez centros urbanos; 11 deles estavam no nível 5; e 15 registraram nível 6. Esses últimos níveis, 5 e 6, continham unidades onde a presença das funções selecionadas tende a ser baixa ou mínima, indicando sua fragilidade frente ao conjunto estadual. As demais 374 cidades baianas, obtiveram nível de concentração de funções inferior a esses limites (Bahia, 2011).

Superada as etapas de definição da hierarquia e de identificação dos níveis de concentração de funções de cada centro urbano, tratou-se de dados sobre volume população urbana e fluxos entre as cidades. Desse modo, chegou-se ao delineamento das RIs[7] da Bahia (Quadro 1) e, com isso, viu-se que a histórica predominância de Salvador e de sua RI frente às demais cidades e regiões baianas é reafirmada. A capital, além de polarizar, diretamente, 48 municípios, parte deles com elevado nível de centralidade, atraia significativos fluxos de

[7] Notou-se, então, a existência de RIs baianas polarizadas, total ou parcialmente, por RIs de situadas em outros estados, casos da RI de Barreiras, polarizada tanto por Salvador, como por Brasília; a RI de Correntina, tributária da de Goiânia (GO); e a RI de Teixeira de Freitas, vinculada à RI Vitória (ES). (Bahia, 2011).

outros polos de regionais que lhes eram diretamente subordinadas. Exemplificam essa situação Feira de Santana (com 54 municípios) e Santo Antônio de Jesus (com 14). No fundamental, a centralidade de Salvador avançava com intensidade razoável em direção ao centro do estado e na sua direção Sul e Nordeste, alcançando, inclusive, o estado de Sergipe (Bahia, 2011).

Tamanha capilaridade, num contexto em que, metodológica e empiricamente, a contiguidade predominava nos traçados das redes urbanas, revelou a inexistência de centros de caráter intermediário mais bem distribuídos no território baiano. A própria quantidade de capitais regionais e de centros sub-regionais, registrada no Regic 2007 já indicava tal situação. Além disso, o Estudo revelou que havia maior aglomeração de polos significativos apenas nas áreas de densidade populacional mais antigas (especialmente situados na zona litorânea) e nas localizações mais próximas ou centralizadas por processos comandados por Salvador (Figura 1). Consequentemente, em vastas porções do estado, a distância entre um centro menor e seu polo superava 150 km, nessas áreas, por óbvio, havia uma baixa densidade de centros (Bahia, 2011). Em outras palavras, na Bahia, há poucas cidades qualificadas em termos da capacidade de responder às demandas socioeconômicas da população que polariza, o que em si denota a fragilidade da rede urbana, e sua distribuição no território é desigual.

Nessas circunstâncias, centralidade menores (polo local e centro local) e que dispunham de mínima concentração de funções (classificados nos níveis 5 e 6) são alçadas à condição núcleos de RIs (Quadro 1). Desse modo, frente à distância de centros com maior potencial, cidades com menor número e qualidade funcional têm seu grau de polarização potencializado e, fato associado, sua relevância na rede urbana é “artificialmente” ampliada.

Quadro 1 – Dados gerais sobre as Regiões de Influência de Salvador situadas na Bahia – 2007

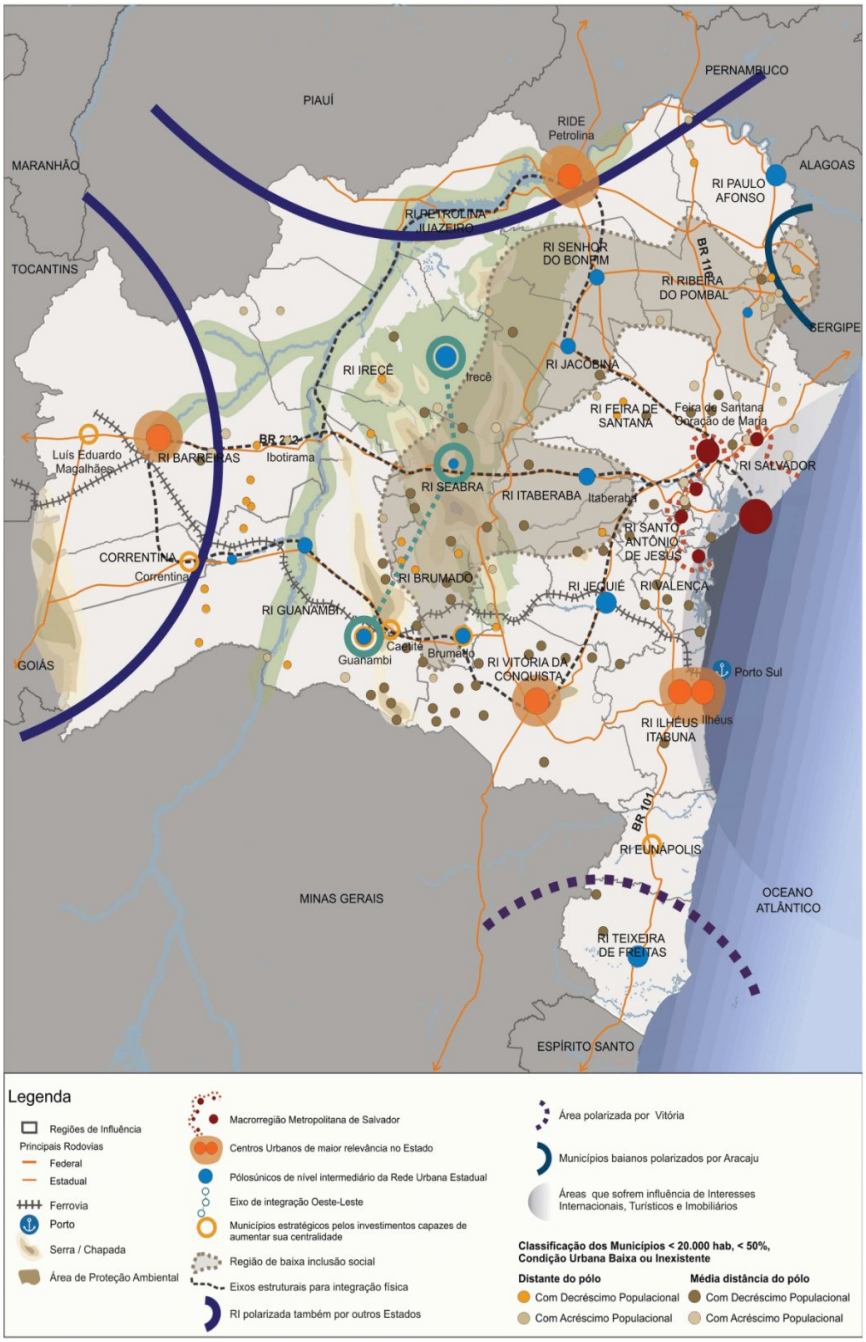
Regiões de influência (RI)	Classificação hierárquica do centro urbano principal[1]	Nível de concentração de variáveis do centro urbano principal[2]	Nº de municípios
Salvador	Metrópole	1	48
Feira de Santana	Polo estadual	2	54
Vitória da Conquista	Polo regional	3	36
Ihéus- Itabuna	Polo regional	3 [4]	32
Barreiras	Polo regional	3	21
Petrolina (PE)-Juazeiro	Polo regional[3]	9	9
Paulo Afonso	Polo sub-regional	4	9
Jequié	Polo sub-regional	4	22
Eunápolis	Polo sub-regional	4	8
Teixeira de Freitas	Polo sub-regional	4	13
Santo Antônio de Jesus	Polo sub-regional	4	14
Irecê	Polo sub-regional	4	23
Guanambi	Polo local	5	38
Brumado	Polo local	5	11
Jacobina	Polo local	5	15
Senhor do Bonfim	Polo local	5	9
Valença	Polo local	5	13
Seabra	Polo local	6	10
Itaberaba	Centro local	6	10
Ribeira do Pombal	Centro local	6	14

Fonte: Bahia, 2011.
Notas:
1 - Classificação de acordo com a metodologia e nomenclatura do Estudo da Rede Urbana da Bahia
2 - As variáveis utilizadas foram sobre os seguintes itens: comércio raro; serviço raro; saúde ; ensino superior ; órgãos estaduais de gestão; e bancos.
3 - A classificação polo regional se refere a Juazeiro. No Regic 2007, Petrolina(PE)-Juazeiro foram tratados como Área de concentração urbana.
4 - Na avaliação do resultado das variáveis pelo Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia, tanto Itabuna, como Ilhéus registraram nível 3. No Regic 2007 e no Estudo, foram tratados como Área de concentração de população.

Considerando as variáveis antes apresentadas, o que se registra no Quadro 1, representa uma combinação de dados que, por um lado, informam sobre ações de ordem pública e privada na ocupação e uso do território, ou melhor, sobre os pontos do território privilegiados para suas intervenções. Por outro e em decorrência, revelam aquelas poucas centralidades que desempenham funções urbanas fundamentais em nível adequado ou razoável. É digno de nota que foi nas áreas de maior concentração de centros urbanos funcionalmente mais relevantes, havia menores índices de fragilidade social[8] (Figura 1).

Figura 1. Principais núcleos urbanos, regiões de influência das cidades e espacialidades da rede urbana da Bahia - 2011

[8] A fragilidade social foi mensurada pela combinação de variáveis sobre a dependência do município ao Programa Bolsa Família.



Fonte: Bahia, 2011.

Mais um aspecto a realçar e que, não por acaso, reafirma os resultados acima, é o da condição urbana[9], aquela referida à disponibilidade daquilo que as pessoas necessitam, no seu

[9] A condição urbana resulta da "[...] conjugação de uma série de variáveis que em função de sua disponibilidade e oferta repercutem em melhores ou piores condições de vida para a população que habita as cidades" (BAHIA, 2011, p. 23). Trabalhou-se com os seguintes indicadores: grau de urbanização; densidade demográfica; cobertura

cotidiano, para que possam manter e reproduzir a vida urbana ou às próprias condições de desenvolvimento urbano (Bahia, 2011). A espacialidade em que a condição urbana foi classificada como mais adequada coincide com aquela em que se encontram alta ou média densidade de polos. Entre elas, ressaem-se as cidades do entorno das RIs de Salvador e de Ilhéus-Itabuna, onde a condição urbana foi classificada como elevada. Paralelamente, nas RIs de Barreiras, Guanambi, Irecê e Vitória da Conquista e em algumas cidades ao longo do Rio São Francisco, prevaleceu condição urbana em grau médio.

Em contrapartida, centros com condição urbana baixa formavam um grupo maior que se distribuía em todas as regiões do estado. Destacavam-se, como aglomerados de cidades nessa condição, aquelas das RIs de Irecê, Brumado, Seabra e Itaberaba, inseridas no domínio da caatinga, além de outros a Oeste do rio São Francisco, no cerrado, e no extremo sul do estado (Bahia, 2011).

2.2. Sobre o documento publicado em 2022: metodologia, alguns resultados e comentários

A revisão do Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia comportou três produtos. No primeiro, o foco foi a hierarquia, classificação e regiões de influência da rede urbana baiana; no segundo, suas interfaces internacional, interestadual e intraestadual, e, no terceiro, há uma sistematização ou uma síntese dos principais resultados dos documentos anteriores, bem como recomendações para políticas públicas. Esse último documento é o principal objeto de atenção deste trabalho. Nele, com base nos volumes anteriores, encontra-se uma sistematização e análise da hierarquia e classificação dos centros e de suas regiões de influência. Tal conteúdo, consequência do estudo de 2011, foi ajustada a partir dos resultados do Regic 2018 e à luz de (a) dados referentes às intervenções públicas e privadas ocorridas na Bahia a partir de 2007, (b) estudos setoriais e perspectivas de investimentos elaborados no âmbito dos governos estadual e federal, e (c) pesquisas, estudos e bases de dados oficiais que agregassem informações sobre as dinâmicas social, econômica e ambiental do estado. Nesse documento constam, ainda, reflexões sobre as articulações multiescalares da rede urbana baiana e a

elétrica, de água e de esgoto; participação do PIB de serviços ou da indústria.

respeito de sua evolução e alterações recentes. Essas informações e análises orientaram as propostas de políticas públicas elencadas no final desse volume.

No que concerne à metodologia, comparando-se o Estudo da Rede Urbana da Bahia de 2022 ao de 2011, houve uma série de ajustes, o que representou uma qualificação no que tange à coleta e tratamento dos dados. Ademais, ao adotar os critérios e a classificações do Regic 2018 como base, outras interpretações e projeções de novos estudos foram elaboradas.

Com relação às conclusões, o texto de 2022, demonstram a existência de similaridades nas dinâmicas de regiões de influência próximas ou contíguas, assim como a ampla extensão da centralidade de alguns polos. Desse modo, realizou-se uma nova categorização do território baiano: os Arcos da Rede Urbana. Entendo por Arco uma "[...] representação gráfica e regionalizada do retrato atual da rede, resultante de sua evolução recente, capaz de indicar tendências e a necessidade de políticas e programas" (Bahia, 2022a, p. 49), a Bahia estaria dividida em seis arcos: Arco 1, com polo em Salvador, se estende por sua região de influência imediata até os Territórios de Identidade (TI) Chapada Diamantina e Irecê; Arco 2, cujo polo é Vitória da Conquista, compreende os TI Sudoeste Baiano, Sertão Produtivo e Bacia do Paramirim; Arco 3, polo em Barreiras, percorre os TI Bacia do Rio Grande e Bacia do Rio Corrente; Arco 4, cujo polo é o Arranjo Populacional Petrolina-Juazeiro, engloba trechos do Norte do estado; Arco 5, polo em Teixeira de Freitas, engloba Extremo Sul baiano; e Arco 6, polo em Paulo Afonso, envolve o Nordeste do estado (Figura 2)[10].

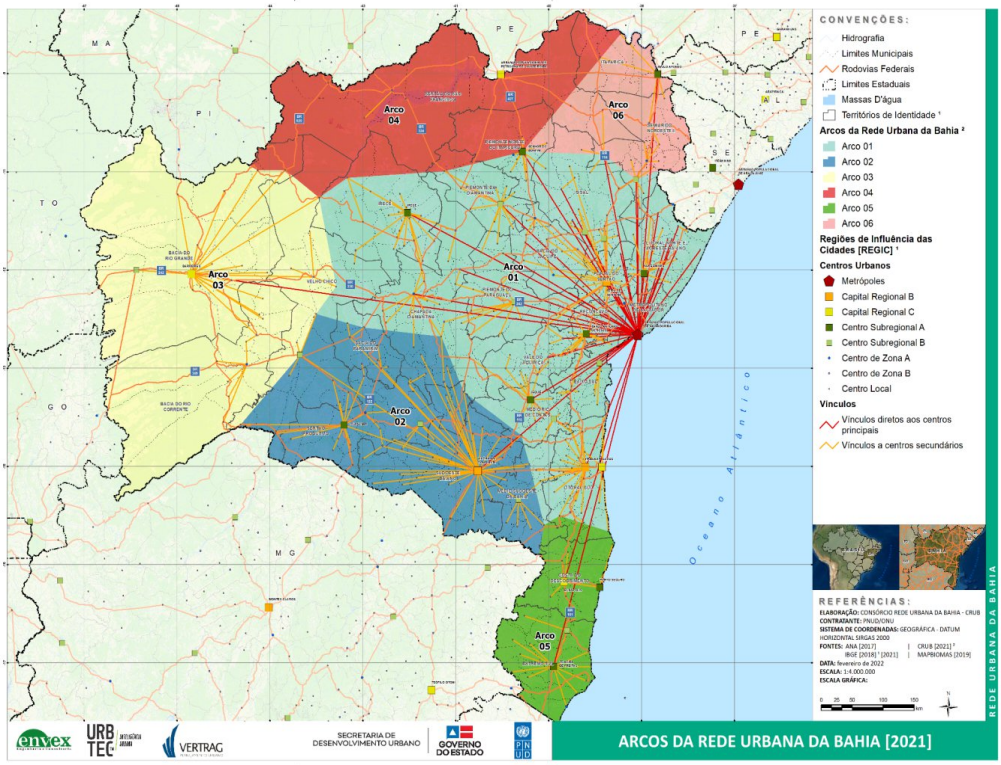
Essa interpretação foi possível porque os dados disponibilizados pelo Regic mais recente revelaram alterações na rede urbana baiana, algo que pode ser vinculado ao próprio movimento da economia e sociedade e suas repercussões na dinâmica espacial. Observando as consequências de eventos tais como a ampliação de infraestruturas de mobilidade, de telefonia móvel ou a expansão da rede de ensino superior e entrecruzando as informações do Regic 2018 com as do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)[11], nessa edição do Estudo avaliou-se que a atração de investimentos com capacidade de potencializar oportunidades de desenvolvimento repercutiram em duas tendências principais: (a) a consolidação de centros

[10]Territórios de Identidade compreendem, oficialmente, a unidade de planejamento de políticas públicas.

[11] O ZEE é instrumento técnico e político de planejamento que estabelece diretrizes de ordenamento e de gestão do território, considerando as características ambientais e a dinâmica socioeconômica de diferentes regiões do estado.

urbanos mais estruturados, com consequente atração de fluxos populacionais de núcleos e centros locais próximos, com baixa oferta de infraestrutura; e (b) de irradiação das oportunidades para municípios circunvizinhos, desde que munidos de condições favoráveis para a expansão do recurso explorado (Bahia, 2022a).

Figura 2. Arcos da Rede Urbana da Bahia - 2022



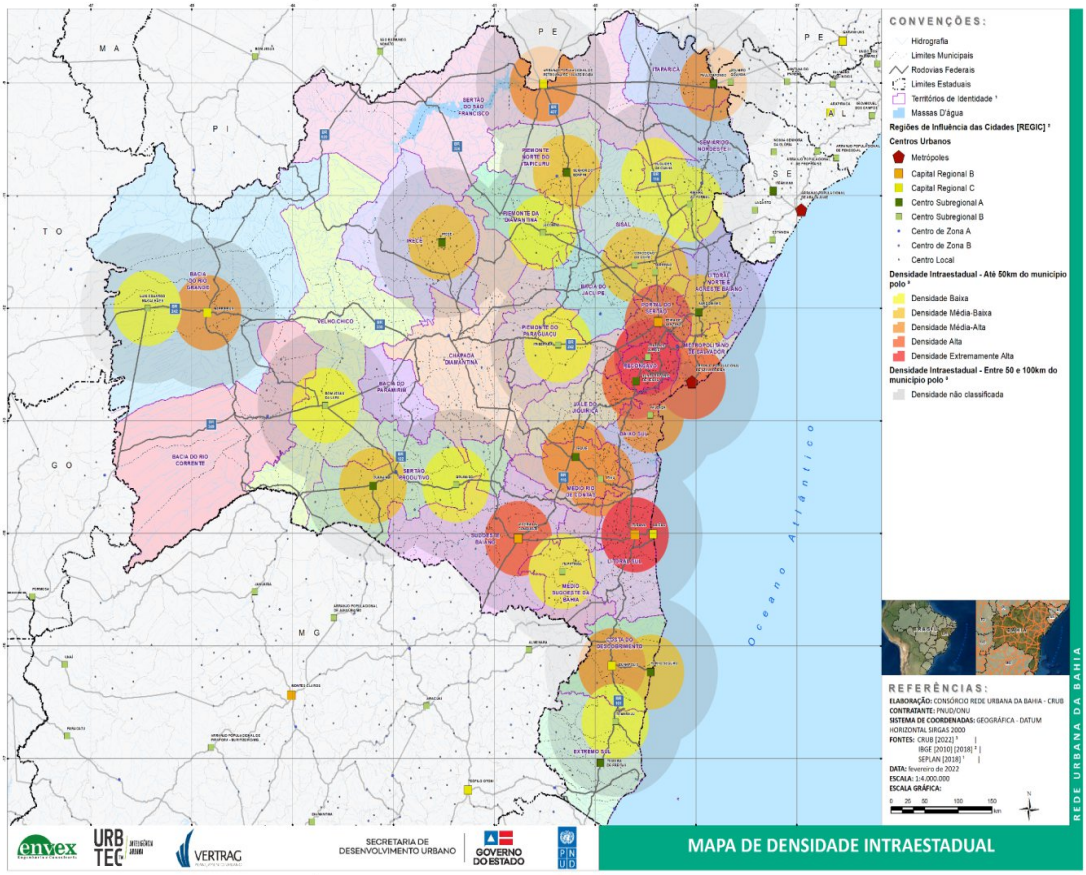
Fonte: Bahia, 2022.

No fundamental, comparando-se os resultados de 2007 aos de 2018, observa-se um adensamento nas cidades dos níveis hierárquicos superiores e o surgimento de novas centralidades, processo que parece se vincular à infraestrutura logística existente e em implantação em cidades maiores. Veja-se que 19 das cidades classificadas como centros locais em 2007, ascenderam para níveis superiores no último Regic 2018. Em contrapartida, 11 cidades decresceram na hierarquia urbana, com destaque para Ilhéus (de Capital Regional B, para Capital Regional C). Se essas mudanças precisam ser analisadas com maior atenção de modo a ser verificar suas repercussões em âmbito intramunicipal e regional, as permanências igualmente carecem de estudo. Afinal, como antes dito, as centralidades já consolidadas ampliaram sua relevância e, ao mesmo tempo, continuaram prevalecentes tanto

os centros de pequeno porte e de restrito nível centralidade (333 de um total de 417), como o diminuto número de núcleos intermediários, esses irregularmente distribuídos na Bahia (Figura 2). Desse modo, persistem e são reforçadas as relações de subordinação entre pequenos municípios para com polos de maior posição hierárquica (Bahia, 2022a).

Observando essa situação do ponto de vista espacial, nota-se (a) concentração de densidades altas e médias nas proximidades de Salvador; (b) médias densidades no eixo Norte-Sul na região central do estado; (c) concentração de densidade compartilhada entre Barreiras e Luís Eduardo Magalhães, de forma isolada do resto do estado; (d) vazios de centralidades na porção Oeste do estado; e (e) persistência de "vazios" intercalando áreas com concentrações de centros mais densos (Figura 3).

Figura 3. Densidade dos centros urbanos da Bahia - 2022



Fonte: Bahia, 2022.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que parte das condições apresentadas pelo estudo de 2011 (Figura 1), se reproduzem na conjuntura mais recente (Figura 2), o que demonstra a

existência de processos e ações que concorrem para a reprodução de padrões de desigualdade socioespacial no estado. Além disso, a polarização exercida por Salvador é, novamente, confirmada. E, mesmo que sua centralidade tenha diminuído no decorrer do tempo, permanece exercendo influência direta sobre muitos dos centros urbanos baianos e, indiretamente, sobre alguns situados em Minas Gerais (Figura 2). Outra conclusão: houve perdas territoriais e o crescimento do compartilhamento da influência entre a rede urbana baiana e a de estados vizinhos, o que decorre da insuficiência de polos em posições hierárquicas intermediárias e de como eles se encontram dispostos no território. E, no que concerne à Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Polo Petrolina – Juazeiro, seus centros principais são fortemente polarizados por Recife, situação de difícil reversão para Salvador. Essa é uma área que merece atenção especial, pois esse Arranjo Populacional pode influenciar a mudança da configuração da rede urbana baiana atual dado que sua expansão tende a diminuir seus vínculos com Salvador (Bahia, 2022a).

3. REDE URBANA E A EVIDÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: CONCLUSÕES POSSÍVEIS E QUESTÕES PARA PRÓXIMOS TRABALHOS

O Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia, indubitavelmente, tem uma base teórico-metodológica orientada para identificar as hierarquias e as articulações dos centros e aglomerações urbanas e se baseia, principalmente, no uso de indicadores quantitativos. Aborda, dentro dessa proposta, um conjunto de variáveis mais afeitas às necessidades de reprodução econômica, do que propriamente aquelas que qualificam o movimento da vida social em seu sentido mais amplo. Se é possível, e mesmo deve-se, criticar algumas das escolhas feitas, isso não invalida seus resultados ou as possibilidades de apropriá-lo para discutir as desigualdades e orientar estudos e ações públicas no sentido de minimizá-las. O que foi posto nas seções anteriores permite analisar, por exemplo, as desigualdades regionais a partir dos desníveis das centralidades das RIs, a concentração espacial dos poucos e principais centros *vis a vis* a dispersão dos vários com densidade mínima de funções, a insuficiente distribuição de determinadas estruturas e serviços no território e o quanto da população tem efetiva acessibilidade aos mesmos.

O aspecto material da rede baiana permite ainda verificar a dinâmica de suas centralidades e notar a permanência da grande primazia de Salvador na organização dos

fluxos no e do território, bem como evidenciar que Feira de Santana e Vitória da Conquista lhe sucedem no que diz respeito à capacidade de polarização regional. Aliás, como essa situação perdura desde a década de 1980, afirma-se que a hierarquia da rede urbana é apoiada em ações que ensejam sua (re)produção. É verdade que nas últimas duas décadas do século XX, houve uma intensificação do ritmo de urbanização dos seus diversos municípios, em particular naqueles que já possuíam papel articulação regional consolidado, como os citados Vitória da Conquista e Feira de Santana. Igualmente, ocorreu acentuado do crescimento demográfico e urbanização em municípios que foram objeto de importantes intervenções públicas e privadas e que, atualmente, figuram entre os mais proeminentes do estado.

Já no início do XXI, novos movimentos se apresentam: a partir da difusão de objetos técnicos, ocorrem modificações na divisão técnica, territorial e social do trabalho, com consequências no deslocamento espacial do capital produtivo (sobretudo, industrial e agrário) das áreas tradicionais para outras regiões baianas. Ainda, difundiram-se lógicas que contribuíram para a atração dos capitais financeiro, comercial e imobiliário a municípios de médio e até de pequeno porte (Santos, 2019). Com isso, e retornado ao ensinado por Milton Santos e Lobato Correa, chama-se a atenção para a necessidade de compreender a rede como espaço articulado e em movimento, como uma construção social, logo, resultado de intencionalidades.

Nesses termos, se as observações anteriores possibilitam retomar, consolidar ou rever conhecimentos estabelecidos sobre as diferentes e desiguais espacialidades baianas, para ampliar as possibilidades interpretativas dos conteúdos que o Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia apresenta e fomentar debates sobre as possibilidades de tratar das desigualdades, outras perspectivas precisam ser abertas. Logo, sem a pretensão de esgotar ou de trazer um conhecimento inédito, colocam-se alguns argumentos adicionais que visam provocar o movimento do pensamento:

- Reflexões sobre a rede urbana obrigam a diferenciação e a articulação dos conceitos desequilíbrios e desigualdades. O primeiro evoca a lógica da distribuição quantitativa das estruturas e vincula-se à "[...] existência de vantagens, sobretudo econômicas, comparativamente mais favoráveis a determinadas regiões como decorrência de fatores locacionais e de interação, associados a questões econômicas, políticas, sociais

e culturais" (Silva, Silva, Coelho, 2008). O segundo remete à interação entre aspectos econômicos e sociais ou naquilo que o movimento econômico repercute na diminuição das iniquidades. Assim, o maior equilíbrio da rede urbana ou a diminuição do desnível entre as centralidades, a depender das ações que as promovam, pode não repercutir, necessariamente, na redução das desigualdades. Como alerta Santos (2008), se a existência das redes é inseparável da questão do poder e na divisão territorial do trabalho e há agentes com papel privilegiado na estruturação do espaço, é preciso estar atento ao que não é visível, às decisões e disputas que orientam seu movimento. Cabe, ademais, rigor analítico no trato da dialética quantidade-qualidade. Em outros termos, a questão não está em desprezar as quantidades, mas, de abordá-las, teórica e empiricamente, com a preocupação de entender os conteúdos e interesses que eles portam e em que medida as mudanças de ordem quantitativas repercutem em melhorias qualitativas.

- No que diz respeito à hierarquia urbana, é evidente que revela questões estruturais sobre as estratégias de divisão socioterritorial do trabalho. Todavia, a dinâmica contemporânea, apoiada no avanço contínuo das técnicas e na expansão e diversificação das interações espaciais, coloca a necessidade da análise da heterarquia urbana. Por meio dela, a densa trama de relações horizontais que aportam nas cidades, assim como, as conexões (materiais e imateriais) que se estabelecem entre as variadas redes e escalas se revelam (Catelan, 2013). Em outras palavras, ao observar as relações não-hierárquicas, adota-se uma abordagem da realidade orientada por critérios quantitativos e qualitativos. Tal abordagem, articulada ao estudo das hierarquias, estabelecida a partir das quantidades, permite uma análise mais ampla da estruturação das redes e dos papéis e funções que dinamizam cada um de seus centros. O que se propõe, portanto, é que a rede urbana seja compreendida por meio do par hierarquia-heterarquia (OLIVEIRA; CATELAN, 2020), estratégia que permite melhor aproximação do real, seus movimentos e problemáticas.
- No âmbito das políticas públicas, as ações voltadas à descontração territorial, em geral, se baseiam na redistribuição de estruturas produtivas, equipamentos e serviços, o que gera novas ou robustece antigas centralidades e repercute no mercado de

trabalho e na vida social em várias de suas dimensões. Exatamente por isso, a válida preocupação em dinamizar distintos pontos do território precisa ser fundada pelas situações concretas. Sendo assim, a seleção de funções a serem fortalecidas em cada centro deve ser orientada por suas especificidades, o que inclui entender o lugar, suas relações com o entorno, seus vínculos regionais e suas conexões interescalares. Esse encaminhamento coloca em pauta, além das quantidades, as qualidades e os modos de vida como elemento de análise. Isso tende a minimizar a força do grande capital e promover o acontecer complementar em âmbito regional.

- As relações e estruturas das redes urbanas são determinantes para os fluxos de bens e pessoas no território, tendo impactos significativos em políticas em escala municipal, e sendo por estas impactas. Um planejamento municipal que não considere a escala regional, tende a subestimar significativamente sua capacidade de intervenção. Em contraponto, um planejamento regional que não articule os atores políticos municipais tende a se distanciar das demandas reais e cotidianas da sociedade, reduzindo, dessa forma, sua efetividade no que tange a melhoria das condições de vida da sociedade. Reconhecer a dialética entre o planejamento municipal e o regional é fundamental para definir políticas e planos capazes de reduzir as fragilidades das redes e concretizar suas potências, contribuindo, assim, para a redução das desigualdades regionais e intrarregionais.
- A Região Metropolitana de Salvador é um espaço de múltiplos e complexos processos, dentre os quais dois merecem destaque. O primeiro diz respeito à histórica emigração de pessoas de municípios baianos menos dinâmicos em sua direção, processo motivado pela busca de trabalho e melhor acesso a serviços e bens. O segundo, consequência do anterior, suas é a ampliação das periferias, lugares em que se experimenta a sobreposição de vulnerabilidades. Em ambas as situações, pode-se notar o papel do Estado na reprodução dos espaços e situações da precariedade, algo vinculado à desigual distribuição dos investimentos nas diferentes áreas das cidades. Tende-se a priorizar os lugares habitados por grupos sociais de maior escolaridade, renda, com melhor inserção no mercado de trabalho. Em outros termos, as intervenções públicas mais qualificadas e que contam com orçamento mais vultoso são

praticadas nos espaços de maior centralidade. Dessa maneira, reproduz-se nessa região algo paralelo ao observado no âmbito da rede urbana da Bahia: ações públicas que concorrem para a reprodução das desigualdades.

Referências

BAHIA. **Estudo da rede urbana da Bahia. Relatório síntese.** Salvador: Secretaria do desenvolvimento Urbano da Bahia, 2011.

_____. **Sistematização da Rede Urbana atual da Bahia: Evolução e recomendação de diretrizes e políticas gerais.** Salvador: Secretaria do desenvolvimento Urbano da Bahia, 2022a.

_____. **Política territorial.** Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/politica-territorial/>. Acesso em: 28 jul. 2022b.

CATELAN, Márcio José. **Heterarquia urbana: interações espaceias e cidades médias.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias Geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1997.

_____. **Estudos sobre a rede urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2006.

_____. **Processos, formas e interações espaciais.** Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 127-134, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.rbg.ibge.gov.br/index.php/rbg/article/view/31>. Acesso em: 06 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro, IBGE: 1987.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv19139.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022.

_____. **Regiões de influência das cidades: 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Regiões de influência das cidades: 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 05 jun. 2022.

MOURA, Rosa; NAGAMINE, Líria; FERREIRA, Gustavo. ***REGIC*: trajetória, variações e hierarquia urbana em 2018.** Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021 (Texto para discussão 2666). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2666.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022.

OLIVEIRA, P. M., CATELAN, M. J. V. Heterarquias conhecimento. As instituições de ensino superior. Papéis e funções de Marília/SP na rede urbana. In: MAIA, D. S., MARAFON, G. J. (org). **Ensino superior e desenvolvimento regional: reconfigurando as relações entre cidade e campo [on-line].** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2020. p.82-117.

SANTOS, Janio. **(Re)pensar a rede de cidades na Bahia: urbanização e interações dos/nos espaços interurbanos.** Texto (Promoção na Carreira para Professor Pleno) - DCHF, UEFS, Feira de Santana, 201f, 2019.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção.** 4 ed., São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, Sylvio B. de Mello e Silva; SILVA, Barbara-Christine N.; COELHO, Aroari Silva. **Desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos estados brasileiros.** João Pessoa: Grafset, 2008.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização.** Geografia, Rio Claro, v. 35, n. 1, p. 51-62, jan./abr. 2010. p. 51-62.