



XVIII ENANPUR
NATAL2019
27 a 31 maio

NOVO PADRÃO DE CRESCIMENTO E A HIERARQUIA URBANO-REGIONAL DO NORDESTE, BRASIL, PÓS 1990

Autores:

LEONARDO RODRIGUES PORTO - UNICAMP - lnrdporto@gmail.com

HUMBERTO MIRANDA - UNICAMP - humberto.mn@uol.com.br

Resumo:

Este artigo tem por objetivo refletir sobre o papel desempenhado pelas cidades da região Nordeste do Brasil, dentro de sua hierarquia urbana e diante de um novo padrão de crescimento econômico e de mudanças sociais recentes operadas na região, desde os anos 1990. A investigação da dinâmica territorial em diferentes regiões do país permite captar os efeitos contraditórios do processo de desenvolvimento econômico. A análise dos dados revelou a posição dos núcleos urbanos da região para as variáveis selecionadas, identificando seu comportamento no período recente, bem como algumas características e tendências das redes de cidades nordestinas. Como recorte espacial e classificação da rede urbana, partimos da pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic), procurando avançar nos aspectos locais e regionais da composição da hierarquia urbano-regional. Com isto, buscamos propor uma visão analítica da região e de suas relações espaciais internas, a partir da configuração atual de suas redes de cidades.

NOVO PADRÃO DE CRESCIMENTO E A HIERARQUIA URBANO-REGIONAL DO NORDESTE, BRASIL, PÓS-1990

INTRODUÇÃO

Este texto busca refletir sobre o papel desempenhado pelas cidades do Nordeste, dentro de sua hierarquia urbana e diante de um novo padrão de crescimento econômico e de mudanças sociais recentes operadas na região, desde os anos 1990. Com isto, visamos ampliar a compreensão sobre o conjunto de novas determinações da dinâmica urbano-regional brasileira, especialmente, nas áreas mais periféricas do país.

Como procedimento de pesquisa, utilizamos a abordagem histórico-estrutural, compreendendo-se que a investigação de diferentes regiões e dinâmicas econômicas e territoriais do país permite captar os efeitos contraditórios do processo de desenvolvimento econômico. Deste modo, realizamos o levantamento de dados relacionados aos aspectos demográficos e econômicos do Nordeste, agrupando-os em termos setoriais e territoriais. A análise dos dados nos permitiu conhecer a posição dos núcleos urbanos da região para as variáveis selecionadas, além de identificar o comportamento destas variáveis no período recente, revelando características e tendências nas redes de cidades nordestinas.

Para a investigação da rede urbana, utilizamos o recorte estabelecido pela pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic), do IBGE (2008), que estipulou uma classificação hierárquica dos centros urbanos do país. Podemos afirmar, no entanto, que este tipo de classificação muitas vezes incorre na excessiva valorização da posição em detrimento do papel que tais cidades realmente exercem, deduzindo-se uma hierarquização mais formal que real (PORTO, 2016). A Regic apresentou as principais conexões entre os municípios brasileiros de forma ampla, importando aprofundar-se nos aspectos locais e regionais da composição de seu quadro hierárquico.

No caso do Nordeste, ressalta-se que ali foi se estruturando uma rede de cidades que é muito mais verticalizada do que em outras partes do Brasil. Trata-se de um número reduzido de centros de médio porte e vários de pequeno porte desempenhando funções de intermediação, em virtude dos serviços ofertados e do tipo de articulação que exercem com o estrato superior da rede urbana nacional.

Diante deste quadro, cabe perguntar como os novos padrões de crescimento econômico e de transformações sociais influenciam as diferentes dinâmicas territoriais do Nordeste. Nossa hipótese sugere que com o novo padrão de crescimento verificado no Brasil,

pós 1990, as transformações resultaram em novas determinações da dinâmica regional e urbana brasileira, em que se modificaram aspectos de seu processo de urbanização. De um lado, destacamos o reforço do papel das metrópoles e, de outro, a constituição de novos arranjos urbanos não metropolitanos, movidos por diferentes fatores e que dão novos sentidos à tradicional hierarquia regional e urbana, além dos novos papéis desempenhados pelos ‘antigos’ centros regionais nordestinos, com base no crescimento dos serviços.

Contudo, ainda que os centros urbanos tenham crescido em importância e nas funções desempenhadas, continuam incapazes de assumir quaisquer protagonismos no processo de desenvolvimento regional. Isto porque persiste o quadro de forte heterogeneidade social e produtiva, tanto como a estrutura verticalizada da rede urbana do Nordeste. Deste modo, seu desenvolvimento continua dependente das ações e mediações que se dão em outros níveis escalares de determinação, sobretudo o da escala nacional.

O texto está dividido em mais quatro seções e as considerações finais. Na primeira seção, discutimos a dimensão espacial das mudanças sofridas pelo padrão de crescimento da economia nacional nas últimas décadas. Em seguida, refletimos sobre os rebatimentos dessas transformações na dinâmica recente do Nordeste, que se defronta com uma herança de forte heterogeneidade e de diversidade social e econômica. Nas seções seguintes apresentamos a estruturação da rede urbana do Nordeste, suas características e tendências principais, bem como o recorte espacial estabelecido para a pesquisa, que não se prende aos limites político-administrativos regionais. Assim, buscamos propor uma visão analítica da região e de suas relações espaciais internas, a partir da configuração atual de suas redes de cidades.

AS NOVAS DETERMINAÇÕES DA DINÂMICA URBANO-REGIONAL BRASILEIRA

As transformações ocorridas na economia mundial e nacional pós-1980 lançaram o Brasil a uma nova ordem de fatores que viriam a determinar o seu processo de desenvolvimento econômico. Enquanto no período 1929-79, o país vivia uma relativa soberania na condução de sua política de desenvolvimento, as décadas seguintes marcaram a forma subordinada e passiva da política econômica nacional¹ (CANO, 2000). A partir dos anos 1980, estes novos elementos se incorporaram aos determinantes da questão regional e urbana, que até então decorria quase que exclusivamente da industrialização e das políticas existentes de desenvolvimento regional. Com as transformações em curso da economia nacional e mundial, novos sentidos foram adicionados aos anteriores, sendo alguns específicos a cada região (CANO, 2011a).

¹ Este processo se estende à maioria dos países da América Latina (CANO, 2000).

Nos anos 1990, efetuaram-se ajustes² por meio da imposição de políticas neoliberais, tendo lugar o processo de globalização, com efeitos distintos na órbita financeira, comercial e produtiva. No Brasil, estes ajustes e reformas estruturais perpassaram pela conclusão da renegociação da dívida pública, o estancamento da inflação e uma série de medidas liberalizantes. O êxito das políticas de estabilização seria sustentado pela armadilha cambial e sua instabilidade implícita. Decorre-se daí o uso das taxas de juros reais elevadas, mudanças na estrutura do balanço de pagamentos e uma onda de investimentos externos, sob a lógica das empresas transnacionais. Estas últimas, promotoras da guerra dos lugares e cuja dinâmica importadora impusera a desestruturação de cadeias produtivas nacionais (CANO, 2000; 2017).

Já nos anos 2000, em que pese a perversa continuidade das principais diretrizes da política macroeconômica, verificou-se alguns avanços na estrutura social e de emprego no país, com rebatimentos diretos sobre a distribuição de renda (QUADROS, 2010; 2014). Entretanto, faltaram elementos significativos de políticas industrial e tecnológica, que tivessem impactos nos setores primário e terciário para que esses avanços fossem mais duradouros. Destaca-se a redução do número de desempregados e de ocupados na condição de miseráveis, devido à expansão do valor real do salário mínimo, combinado com o crescimento do emprego formal. Após a deflagração da crise financeira internacional de 2008, o país continuou operando uma dinâmica social favorável, a despeito do cenário de baixo crescimento econômico. Este quadro se deteriorou após o ano de 2013, quando se instaura uma forte crise econômica e política no país.

Entretanto, aquele foi um movimento que, articulado com a reconfiguração dos sistemas sociais do Brasil, teve sua ênfase nas transferências monetárias de renda. Foram programas sociais que levaram a áreas pouco integradas aos mercados um vínculo maior com a mercantilização de vários setores em que o Estado deveria ser o principal provedor (LAVINAS, 2014). Sobre esta questão, Lavinias (2014, p. 22) lembra que,

“Em lugar de uma oferta desmercantilizada, de qualidade aprimorada, aumenta a oferta privada de serviços à medida que aumenta a renda individual e familiar da região. Nem por isso, de qualidade asseguradamente satisfatória. O quadro é de privatização de muitos serviços que deveriam ser públicos, universais e gratuitos (saúde e educação)”.

Deste modo, nos anos 2000 e 2010 buscou-se um maior acesso dos mais frágeis e desassistidos ao "direito a mínimos monetários". Esta foi a tônica da política assistencial brasileira, não acompanhada da expansão da oferta dos serviços públicos, cuja premissa é de "dar o melhor acesso em função da contingência, e não da renda ou do status socio-ocupacional" (LAVINAS, 2014, p. 25). Com isto, não se resolveu a estrutura heterogênea da sociedade brasileira e mantém-se sua fragilidade frente a cenários econômicos mais adversos.

² Tais ajustes respondiam às mudanças políticas e econômicas que aconteciam no contexto internacional, cuja análise sobre as transformações ocorridas e os seus rebatimentos no Brasil e na América Latina pode ser vista em Cano (2000; 2017).

É neste sentido que argumentamos criticamente sobre a persistência das políticas neoliberais na política nacional brasileira³. De acordo com Macedo (2010), elas foram decisivas para as mudanças observadas na dinâmica regional e urbana do país, com uma maior ligação local-global, definidora das regiões que se beneficiariam com o processo de maior internacionalização da economia nacional. Todavia, o dinamismo da economia mundial teria gerado estímulos ainda maiores para a inserção comercial externa brasileira, puxado pelo "efeito China", com destaque para o setor de bens primários, especialmente a agricultura e a indústria extrativa (MACEDO e MORAIS, 2011).

A respeito da questão regional brasileira, verificaram-se movimentos distintos entre os setores da economia, com ganhos e perdas regionais no PIB total. Cano (2008) demonstrou que a indústria de transformação foi a principal afetada, reduzindo a participação do estado de São Paulo. Na agricultura, permaneceram os movimentos de desconcentração dos produtos mais rentáveis em direção à fronteira agrícola, passando ao largo de conter o desemprego rural ou de barrar o modelo da *agricultura itinerante*. Quanto aos serviços, seu comportamento levou a expansão da economia urbana, decorrente tanto da desconcentração da indústria, mineração e agricultura, como do enorme êxodo rural no período. As políticas nacionais e regionais de desenvolvimento foram abandonadas, dando lugar a um processo de disputa intensa entre os entes subnacionais, com a guerra fiscal.

Outra questão que emerge desse processo refere-se às alterações na rede urbana brasileira. Miranda (2012) demonstra o impacto sobre as cidades do interior do Nordeste do país, situadas nas áreas em que se verificam o avanço da soja (porções dos territórios de Maranhão, Piauí e Bahia). Mas, este impacto não se restringe àquelas lavouras. De forma geral, há um maior crescimento das cidades médias, bastante atrelado ao processo de desconcentração produtiva regional, impulsionado pelo crescimento das exportações de bens primários (agrícolas e minerais), que tendem a ser mais interiorizados.

No rol dessas transformações, verificam-se novas determinações espaciais sobre o processo de urbanização brasileira, diferentes daquelas que operavam no período pré-1980 (CANO, 2011a; MIRANDA, 2014). De acordo com Miranda (2014), estas mudanças nas hierarquias urbanas têm intensificado a mediação de cidades intermediárias nas áreas não metropolitanas de maior interesse capitalista. Deste modo, desde a década de 1980 verificam-se pelo menos dois movimentos: o primeiro consiste no fortalecimento das tradicionais hierarquias exercidas pelo estrato superior da rede de cidades brasileira, destacando-se São Paulo, Rio de Janeiro e, mais recentemente, Brasília (IBGE, 2008). O segundo movimento refere-se a esta "redefinição do padrão de urbanização nacional", que se dá de forma indiferenciada, embora com o maior crescimento urbano nas áreas não metropolitanas.

Diversos estudos sobre a rede urbana do país têm contribuído para conhecer a sua evolução nas diferentes regiões. O Ipardes (2009) apontou para as "pequenas transformações na composição das principais centralidades ao longo de quatro décadas", com ênfase apenas na interiorização de um nó relevante, a partir de Brasília. Para o Ipardes, há uma tendência à

³ As políticas neoliberais representaram uma verdadeira "camisa de força", como reafirma Cano (2017), uma vez que inviabiliza o sucesso de quaisquer intenções bem formuladas da política industrial ou regional, por exemplo.

manutenção da estrutura espacialmente concentrada da rede urbana, com as principais alterações ocorrendo na dimensão espacial dos principais nós da rede. Isto é, na composição de aglomerações urbanas cada vez mais complexas, como a formação de arranjos urbano-regionais (MOURA, 2009).

De acordo com os últimos dados censitários, os municípios com mais de um milhão de habitantes, situados no estrato superior da rede urbana brasileira, concentram cerca de 20% da população brasileira (37,8 milhões de pessoas). Por sua vez, o nível hierárquico inferior (até 100 mil habitantes), que corresponde a 95% do número de municípios, detém 45% da população total, com razoável grau de dispersão territorial. Como os demais 35% da população brasileira estão concentrados em 270 municípios com mais de 100 mil e menos de um milhão de habitantes, a soma dos dois níveis superiores indica que 55% da população brasileira está concentrada em apenas 282 municípios (de um total de 5.570).

Vale ressaltar, no entanto, os 325 municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, com 11,7% da população total, correspondendo a um grupo intermediário entre o menor nível hierárquico e as chamadas cidades médias. De acordo com Miranda (2014), este conjunto de cidades é, ainda, muito pouco estudado, requerendo investigações mais aprofundadas a respeito de sua hierarquia. Em resumo, estamos falando de um total de 607 municípios (11%) que concentravam 66,7% da população brasileira, equivalentes a 127,8 milhões de pessoas, em 2010.

Para Baeninger (1998), as cidades pequenas e de médio porte passaram a constituir importante fatia do dinamismo regional, alterando a direção e o sentido dos fluxos migratórios no país. A autora defende que a compreensão dos fenômenos locais pressupõe o entendimento dos fenômenos regionais, metropolitanos e até mundiais. No que se refere aos movimentos populacionais, por exemplo, Baeninger (1998) aponta para uma tendência ao arrefecimento do crescimento das metrópoles em contraposição à expansão das cidades de porte médio, desde a década de 1970.

Por sua vez, Cano (1995) considera que as novas transformações tecnológicas sugerem uma tendência à maior metropolização. Assim, temos o movimento de desconcentração populacional, de um lado e, de outro, a reconcentração dos serviços, especialmente aqueles intensivos em tecnologia e relacionados às atividades de decisão e de comando. Segundo o autor é necessário que:

“[...] o espaço urbano em que se assentam as novas indústrias da terceira revolução industrial tenha redes de serviços modernos complementares à nova indústria, centros de pesquisa, centros formadores de educação e maior dotação de infraestrutura urbana moderna, viária e de telecomunicações, compatíveis com os requisitos dessa Terceira Revolução Industrial” (CANO, 1995, p. 128).

Deste modo, fica evidente que o crescimento liderado pela dotação de novos segmentos produtivos não teria respaldo em qualquer parte do território nacional, senão num reduzido número de áreas urbanas mais desenvolvidas. O quadro revela as grandes metrópoles se saturando de gente e atividades e um maior crescimento das cidades médias.

Mas, ao mesmo tempo, surgem novas centralidades urbanas, com a emergência de pequenas cidades nas áreas de expansão da fronteira agrícola, que vão redefinindo o padrão de urbanização fora das áreas metropolitanas tradicionais.

Em grande medida, são importantes áreas das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte que alimentam esse incremento urbano, já no período 2000-2010. Para Miranda (2012; 2014), trata-se aí de uma urbanização mais dispersa sem com isso deixar de concentrar-se em determinadas cidades intermediárias. A questão é saber se tais cidades cumprem de fato algum papel relevante na hierarquia urbana, contribuindo numa perspectiva integrada de desenvolvimento urbano-regional.

NORDESTE: HETEROGENEIDADE, DIVERSIDADE E NOVOS PADRÕES DE CRESCIMENTO

A discussão empreendida na seção anterior visava fazer um exame sobre alguns dos efeitos das mudanças sofridas pelo padrão de crescimento da economia brasileira, desde finais do século XX, sobre a dinâmica regional e urbana do país. De acordo com Araújo (1995; 1997; 2014), os rebatimentos das transformações dessa dinâmica recente sobre o Nordeste do país se defrontam com uma *herança* de forte heterogeneidade e complexidade, de modo que se torna impossível falar de um único Nordeste. A autora demonstra como o processo de integração produtiva permitiu que a economia nordestina estivesse articulada com as várias regiões do país, observando-se a convivência de áreas de diferentes níveis de dinamismo com áreas tradicionais de ocupação mais antiga.

Para a autora, a dinâmica da economia da região Nordeste, a partir dos investimentos e transformações ocorridos ao longo da segunda metade do século XX, levou a um novo perfil da atividade produtiva regional, alterando também os dados fundamentais das teses originais do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), como veremos adiante. O Nordeste atual encontra-se mais integrado e mais articulado à economia nacional, acompanhando os ciclos econômicos do país, porém, com diferenciações internas importantes (ARAÚJO, 1995; 1997).

Historicamente, a região nunca se mostrou homogênea, destacando-se subconjuntos socioeconômicos diferenciados e com diversas estruturas produtivas e de poder (ARAÚJO, 1997; 2014). Esse caráter remonta à análise do processo de formação social e econômica do Nordeste. Para Furtado (1989), a ocupação do seu território tinha por mérito a exploração por meio de uma atividade complementar ao que era produzido na Europa. As bases da atividade açucareira eram o latifúndio e a mão de obra escrava, com produção em larga escala, realizada em unidades autárquicas, com baixa monetização e domínio de grandes extensões territoriais.

As atividades complementares ao açúcar no Nordeste eram a pecuária e a economia de subsistência, fazendo com que o fim da escravidão fosse marcado por uma fuga de mão de obra para estas atividades. Este quadro dificultou a criação de um mercado de trabalho assalariado, típico de uma sociedade urbana e industrial. Futuramente, o Nordeste conviveria

com graves problemas referentes às secas e estrutura de poder locais. Já o algodão tinha como princípio ordenador a propriedade da terra, articulando poder econômico e político no âmbito das fazendas (FURTADO, 1989).

Por sua vez, Oliveira (2008) lembra a predominância do capital comercial sobre a economia algodoeiro-pecuária nordestina, elevando-a a certa hegemonia regional. Para o autor, a economia pecuária que ali se formou era "residual" e, por seu caráter extensivo, só poderia dar lugar a uma "estrutura social pobre e pouco diferenciada", com pouca influência na estrutura de poder regional. Foi com o algodão – favorecido pelo crescimento da demanda internacional – que o Nordeste agrário não-açucareiro começaria a ser definido.

Já Carvalho (1989) alerta para o fato de o Nordeste ser uma região cuja formação histórica é caracterizada por processos de desenvolvimento extremamente desiguais. Além disto, é estigmatizado por suas limitações de solo e água. Porém, lembra o autor, os verdadeiros fatores para a sua degradação ambiental e subdesenvolvimento estão no *movimento do capital*, compreendido como uma *relação social*. Deste modo,

“O ponto crucial é a estrutura agrária e de poder existente, que privilegia o desenvolvimento de formas de agricultura levadas a cabo com bases em métodos (tradicionais), que, ao impossibilitarem o aumento da produtividade do trabalho, acabam por favorecer a baixa produtividade agrícola” (CARVALHO, 1989, p. 68).

Tais circunstâncias teriam sido levadas pelo: a) crescimento da população a taxas superiores ao do aumento da produtividade agrícola, com maiores pressões sobre o uso do solo; b) a estrutura agrária existente, com um nível elevado de concentração da propriedade da terra; c) a predominância do desemprego estacional e do subemprego, específicos de um determinado tipo de ocupação agrícola, agravados pelos dois fatores anteriores.

A formulação mais acabada sobre os problemas econômicos do Nordeste vai aparecer no diagnóstico feito pelo GTDN, em 1959, coordenado por Celso Furtado. No documento original, Furtado falava das profundas disparidades do desenvolvimento ‘recente’ (1948-1956) do Centro-Sul em relação ao Nordeste do país, cujo diagnóstico apontava para o agravamento destas disparidades. Este agravamento teria por possível consequência o acirramento dos antagonismos e conflitos internos, além do próprio entrave à continuidade do desenvolvimento nacional. Desta maneira, a questão regional era colocada no centro dos desafios ao desenvolvimento brasileiro, enquanto a política adotada buscava encaminhar medidas que possibilitassem “modificar os dados [fundamentais] desse problema e encaminhar uma solução definitiva” (SUDENE, 1967, p. 9).

Todavia, em diversos aspectos, muitas das proposições sobre a economia e o desenvolvimento do Nordeste foram modificadas ao longo da segunda metade do século XX e começo do século XXI. Carvalho (2014) apontou os sinais recentes desse novo padrão de crescimento regional. Para o autor, o Nordeste vinha apresentando maiores taxas de crescimento econômico que a média do país, em geral, e que o Sudeste, em particular; além da ampliação de políticas públicas permanentes de educação e saúde pública, a presença efetiva de programas de transferência de renda, forte elevação da renda dos mais pobres,

expansão do consumo e redução da pobreza extrema e da desigualdade. Estas transformações teriam engendrado um ambiente social e econômico mais resistente às dificuldades climáticas da região, sobretudo, do Nordeste semiárido.

Neste sentido, Araújo (1995; 1997; 2014) vem buscando atualizar aquelas proposições originais sobre o Nordeste, atentando-se para as “mais importantes articulações econômicas regionais e sub-regionais” (ARAÚJO, 1997, p. 7). Ao longo da segunda metade do século XX, a região foi se tornando mais dinâmica, alterando a tese inicial do GTDN. Embora, diferente do que afirma a autora, seja difícil superar o discurso do Nordeste como “região problema”, persistindo uma visão que “naturaliza” os problemas da região, reforçada pelo próprio GTDN. Desse modo, o quadro de pobreza ainda permanece como traço marcante, ainda que a economia tenha apresentado um bom desempenho. Assim,

“De tradicional região produtora de bens de consumo não duráveis (têxtil e alimentar, principalmente) vai se transformando nos anos pós-1960 em região industrial mais especializada em bens intermediários, com destaque para a instalação do polo petroquímico de Camaçari, na Bahia, e do complexo minero-metalúrgico, no Maranhão, além do polo de fertilizantes de Sergipe, do complexo da Salgema em Alagoas, da produção de alumínio no Maranhão, dentre outros” (ARAÚJO, 1997, p.10-11).

Já no início do século XXI, Araújo (2014) argumenta que o Nordeste combinou um movimento de expansão da renda com redução das desigualdades socioeconômicas. A economia regional teria se beneficiado de uma dinâmica de crescimento “pró pobre” do país, cujos impactos foram mais significativos na região, além dos efeitos de blocos de investimentos direcionados por políticas federais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Para Araújo (2014, p. 546):

“O modo de crescer da economia nacional nos anos recentes trouxe impactos interessantes ao desenvolvimento regional, mesmo em um contexto em que as políticas regionais *strictu sensu* não tenham sido retomadas. E o Nordeste se beneficiou das oportunidades criadas em escala nacional”.

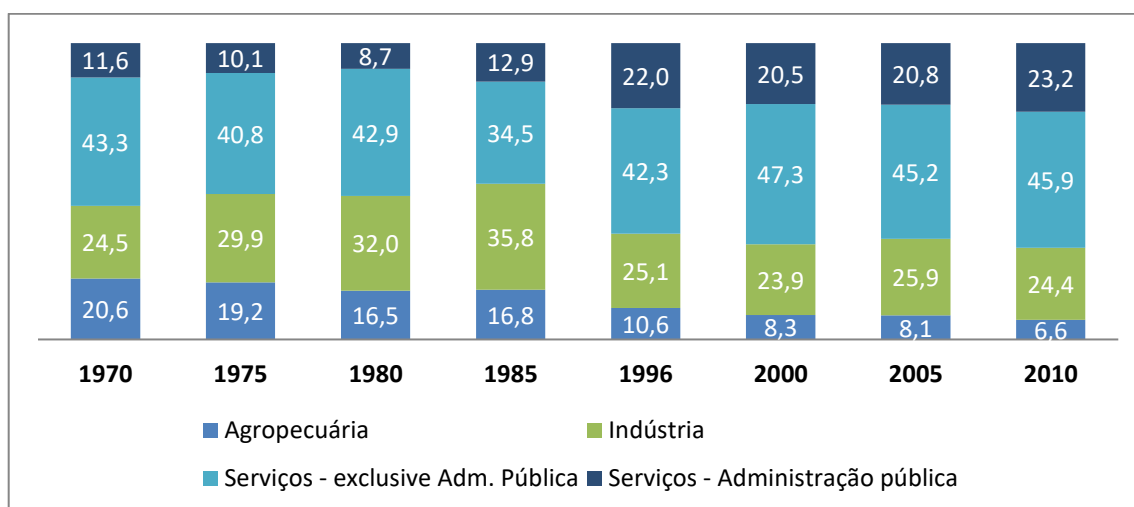
Não à toa, diversos estudiosos têm-se referido a melhorias da dinâmica regional brasileira nos anos 2000 e 2010, como oriundas de outras políticas, que não a política regional (BRANDÃO; 2014; ARAÚJO, 2013). Dentre outros fatores favoráveis, podemos citar as políticas de transferência de renda, o crescimento do emprego formal, expansão real do salário mínimo, do crédito ao consumo e ao investimento, expansão e interiorização do ensino superior etc. Todas políticas setoriais/sociais cujos impactos mais significativos em áreas menos desenvolvidas iria gerar melhorias no quadro regional do país.

No Nordeste, os efeitos mais significativos foram: a) a expansão do valor do rendimento médio, entre 2000 e 2010, a um ritmo mais acelerado que o restante do país, cujo Nordeste cresceu em média 5,6% a.a., enquanto o Brasil crescia a 4,5% a.a. (ARAÚJO, 2014); b) aumento do fluxo de renda monetária nos pequenos municípios da região, resultante de políticas sociais que ampliou a cobertura social e do dinamismo local; c) dinamização do

consumo e do investimento público e privado; d) ampliação da dotação de infraestrutura econômica e social; e) expansão do crédito ao consumo e investimento; f) interiorização do ensino superior; g) e o combate à pobreza extrema. Neste contexto, os acontecimentos recentes da mais grave seca do Nordeste das últimas décadas mostraram a dimensão dessas melhorias, quando não foram registradas as cenas tradicionais de flagelos que se viam no passado (CARVALHO, 2014).

Todas essas iniciativas reforçam a importante presença do Estado como principal agente dinamizador da região, tendo a economia dos seus municípios fundadas em termos das atividades administrativas públicas e do setor de serviços (PORTO, 2016). Com efeito, podemos verificar que, com a Constituição Federal (CF), de 1988, de um lado, e a queda da atividade produtiva do país, de outro – que deu lugar às “décadas perdidas”, pós 1980 –, houve uma mudança estrutural do PIB dos municípios nordestinos.

Os dados do Gráfico 1 revelam uma queda acentuada na participação do setor primário e do secundário, crescimento estável do setor terciário, mas com forte ampliação da participação da administração pública e da seguridade social. O período de maior mudança é entre os anos de 1985 e 1996. A transformação é muito acentuada e evidencia o crescimento de importância do setor de serviços ligado às atividades sociais do Estado, refletindo os compromissos assumidos pela CF.



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Gráfico 1 – Nordeste: evolução da participação setorial do PIB municipal, 1970-2010

Com base nesta evidência empírica, podemos dizer que o papel do Estado resulta da maior participação do gasto corrente público na composição da renda desses municípios. São os salários da administração pública nas três esferas de governo, os gastos de custeio, as políticas públicas como a Previdência Rural e os gastos sociais de políticas como o Programa Bolsa Família (PBF). Do ponto de vista da rede urbana, nos referimos à importância desses componentes na dinamização dos fluxos econômicos e sociais que perpassam por este conjunto regional de cidades (PORTO, 2016).

Cano (2011b, p. 284) já havia alertado para um tipo específico de urbanização que estava em curso no Nordeste, referindo-se a seu caráter *sui generis*. Para o autor, a região

vivenciou um processo de expansão urbana fruto de uma política social, a aposentadoria rural, recriando uma “vida urbana com o salário mínimo desses pobres que lá não são pobres como antes, dada a renda que agora recebem”.

Por sua vez, Gomes (2001) e Araújo e Lima (2005) optaram por qualificar o fenômeno como o de uma “economia sem produção”. Estes autores referem-se aos impactos das transferências de renda e da ampliação do emprego público municipal no crescimento do semiárido nordestino. O primeiro, que cunhou o termo, sugere que o produto interno per capita do Nordeste pode crescer mesmo sem ampliar a produção, graças ao impacto das transferências governamentais. Os outros dois demonstraram o enorme crescimento deste segmento num período de menos de dez anos (1997-2005), quase dobrando de tamanho. Para estes, a “economia sem produção” se desenvolveu mais do que os outros indicadores sociais e econômicos do Nordeste, embora este ainda seja um argumento parcial e bastante restrito.

Carvalho (2014), por outro lado, faz a análise desse fenômeno de forma mais positiva, numa perspectiva voltada para o processo de desenvolvimento. O autor refere-se a uma conjunção de fatores que foram permitindo ao Nordeste adentrar em um novo padrão de crescimento. Dentre eles, se destaca o papel das políticas públicas e sociais, em que a “combinação da rede de seguridade social formada pela Previdência, Bolsa Família e demais programas sociais cobre mais de dois terços dos 14,9 milhões de domicílios nordestinos” (CARVALHO, 2014, p. 177). Nenhum outro setor econômico – industrial, agrícola ou de serviços – produziria um volume tão alto da renda anual do Nordeste do que os programas federais.

Evidencia-se, no entanto, que a participação decisiva do Estado só cobre um aspecto do desenvolvimento recente do Nordeste. Com efeito, a dinâmica de crescimento focada na expansão da renda – resultante da combinação de um crescimento econômico mais forte com a ampliação do quadro social (CARVALHO, 2014) – impulsionou o crescimento do consumo e, em seguida, do investimento (ARAÚJO, 2013). Deste modo, o Nordeste também verificou uma elevação da participação do setor privado em seu crescimento econômico, com expansão de determinados segmentos, dentre os quais:

“Indústrias de alimentos e bebidas, de bens duráveis, entre outras, buscam se instalar ou se ampliar para produzir nessas regiões ou no interior do país, em especial nas suas cidades médias. As grandes redes de supermercados e os shopping centers também se multiplicam nestes locais, buscando disputar os novos consumidores” (ARAÚJO, 2013, p. 44).

Neste passo, poderíamos dizer que as chamadas cidades médias teriam passado a crescer de maneira vigorosa em todo o país e, também, no Nordeste, aumentando seu peso relativo no total da população e ampliando seu dinamismo a partir das atividades terciárias que foram sendo implantadas. Entretanto, após a grave crise econômica e política que recai sobre o Brasil, podemos considerar que esse padrão de crescimento puxado pelo consumo tenha se exaurido. Ou seja, continua a hipótese de que a dinâmica de sustentação da renda regional tenha forte dependência do Estado, questão crucial para garantir a diversificação da economia urbana e seu dinamismo.

Ademais, essas provocações buscam levar em consideração a dimensão do espaço urbano-regional dentro da análise da estrutura produtiva e da renda regionais. Neste sentido, se destaca o caráter mais verticalizado da rede urbana nordestina, que pode ser interpretado de duas maneiras. A primeira maneira diz respeito aos efeitos e/ou deficiências do processo de desenvolvimento nacional regionalmente integrado nos anos 1950, 1960 e 1970. À integração (econômica) do mercado interno, não teria havido correspondência com uma integração socioeconômica e espacial de fato, mantendo-se concentrados nas metrópoles regionais (sobretudo, as capitais de estado) os principais ganhos econômicos do período de maior aceleração do desenvolvimento nacional (1950-1980). Na década de 1970, o avanço da 'modernização conservadora' forçou o deslocamento precoce de populações no sentido rural-urbano e, no período neoliberal (1990-2010), no sentido interurbano e inter-regional, tornando ainda mais problemática a urbanização.

A segunda interpretação diz respeito à dispersão dos núcleos urbanos pelo interior das regiões (ou do território). Tais núcleos funcionaram mais como nós logísticos de deslocamento de produção (do campo para a cidade, por exemplo) e de mão de obra (êxodo) do que de bens e serviços privados ou públicos para a satisfação de necessidades nesses espaços. Isto, mesmo onde as relações pré-capitalistas (relações mercantis) encontravam-se num estágio de desenvolvimento favorável. Nesses espaços, não foi possível aos núcleos urbanos de menor porte avançar num nível de divisão do trabalho que permitisse um maior adensamento, diversificação e complexidade da rede urbana e isso acabou refletindo numa maior verticalização da rede, com núcleos de médio porte tornando-se quantitativa e qualitativamente pouco expressivos.

Dessa maneira, o que podemos verificar é se um desses efeitos (ou os dois) sofreram maiores alterações na Região Nordeste neste período mais recente. Vale lembrar que, na última década, a região apresentou ritmo mais elevado de crescimento econômico que as demais regiões, onde a existência de uma rede urbana verticalizada tem sido uma característica incontornável. Esta discussão nos coloca a importância de se observar o território nordestino por meio de seu conjunto regional de cidades e da estruturação de sua rede urbana, conforme faremos nas seções seguintes.

CONFIGURAÇÃO ATUAL DA REDE URBANA E A DIVISÃO DO ESPAÇO URBANO-REGIONAL DO NORDESTE

O IBGE (2008) revelou que a rede urbana que se conforma no Nordeste, em diversos aspectos, é muito mais verticalizada do que no restante do país. Trata-se de um número reduzido de centros de médio porte e vários de pequeno porte desempenhando funções de intermediação, em virtude dos serviços que são ali ofertados e pela articulação que exercem com o estrato superior da rede urbana brasileira, notadamente situada fora daquela região.

De acordo com o IBGE (2008), é possível identificar pelo menos duas dinâmicas distintas da rede urbana nordestina, sendo uma do interior, outra do litoral, concentrada nas capitais estaduais. Portanto, trata-se de uma rede urbana fortemente comandada pelas

capitais, apoiada por pouquíssimos centros urbanos no interior, apontando para a fragilidade destes núcleos. Com isto, tem destaque o amplo conjunto de pequenas cidades que, pela característica pouco adensada da rede urbana, são tributárias diretas dos grandes centros. Isto, sem que haja a mediação de muitos centros intermediários situados em seu interior, dando maior dinamismo a sua economia.

Já para o Ipea (2002), a rede urbana do Nordeste caracteriza-se por sua maior e histórica concentração no litoral e sua heterogeneidade social. O Ipea constatou a ocorrência de três regiões metropolitanas, 15 aglomerações urbanas, 83 centros urbanos regionais, sete "novas territorialidades", assim caracterizadas pelo potencial de atração turística, e uma variedade de municípios isolados com menos de 50 mil habitantes, que representavam parcela significativa da população (44,5% em 2010).

Neste passo, nos referimos à estrutura verticalizada da rede urbana regional, refletindo a permanência de fatores históricos que condicionaram seu subdesenvolvimento. O Nordeste concentra a maior população rural do país, com cerca de 14,3 milhões de pessoas (em torno de 47% da população rural brasileira), no ano de 2010, contemplando ainda a maior parcela da pobreza rural. Os dados da Tabela 1 demonstram que a região apresenta baixos níveis de urbanização, em relação à média do Brasil, especialmente, se considerarmos a zona semiárida, cujo grau de urbanização ultrapassou os 50% somente no ano 2000, mantendo-se baixa em relação ao país e mesmo ao conjunto dos estados nordestinos.

Tabela 1 – Brasil e Nordeste: grau de urbanização e crescimento médio anual da população total e urbana, segundo as unidades territoriais (1990-2010)

Nível geográfico	Grau de Urbanização (%)			Crescimento Pop. Urbana (%)		Crescimento Pop. Total (%)	
	1991	2000	2010	2000/1991	2010/2000	2000/1991	2010/2000
Brasil	75,6	81,2	84,4	2,44	1,73	1,63	1,30
Nordeste	60,7	69,0	73,1	2,77	1,84	1,31	1,18
Maranhão	40,0	59,4	63,1	6,11	2,36	1,54	1,68
Piauí	52,9	62,9	65,8	3,03	1,53	1,08	1,03
Ceará	65,4	71,5	75,1	2,75	1,99	1,73	1,44
Rio Grande do Norte	69,1	73,2	77,8	2,22	2,16	1,56	1,47
Paraíba	64,1	71,0	75,4	1,96	1,68	0,82	1,00
Pernambuco	70,9	76,4	80,2	2,03	1,71	1,19	1,16
Alagoas	58,9	67,9	73,6	2,91	2,02	1,32	1,10
Sergipe	67,2	71,3	73,5	2,68	2,00	2,01	1,65
Bahia	59,1	67,0	72,1	2,51	1,59	1,09	0,77
Semiárido	48,4	56,3	62,0	2,63	1,76	0,94	0,78

Fonte: IBGE/SIDRA. Elaboração própria.

Noutra medida, a distribuição das cidades⁴ por diferentes tamanhos no Nordeste revela o alto nível de concentração da população vivendo nos maiores centros, acompanhando o mesmo processo verificado no país. Todavia, somente em 2010 é que as cidades com até cinco mil habitantes deixaram de ser a maioria dentre os municípios da região

⁴ Os dados referem-se à população dos distritos-sede dos municípios, conforme metodologia oficial do IBGE.

(41,4% do total). O número de cidades entre cinco mil e 50 mil habitantes passou de 43,7%, em 1991, para 54% em 2010. Já as cidades com mais de 50 mil habitantes correspondem a 4,6% em 2010 (eram 3,6% em 1991).

Por outro lado, verifica-se a redução da população vivendo em cidades com até cinco mil habitantes, de 9,4% em 1991, para 6% em 2010, enquanto as cidades com mais de 50 mil habitantes passaram de 52,2% para 55,5% da população urbana. Já o grupo situado entre cinco mil e 50 mil habitantes manteve-se estável (38,4% em 1991, e 38,5% em 2010). Estamos falando de 34,5 milhões de pessoas vivendo em cidades do Nordeste, dos quais cerca de vinte milhões habitam os maiores centros.

Destaca-se que, com certa frequência, a noção convencional de hierarquia urbana, por enfatizar o topo do ordenamento metropolitano, dificulta a maior atenção para certos arranjos urbanos que se formam em determinados períodos no território, dando outro sentido hierárquico à rede urbana para diferentes subespaços regionais (MIRANDA, 2014). Em alguns casos, as cidades que adquirem força intermediadora exercem suas centralidades de forma compartilhada ou as subdividem. Isso quer dizer que, mesmo em áreas com maior dispersão urbana – e não apenas nos principais nós da rede – é possível se pensar em mudanças de comando hierárquico. Por consequência, importa observarmos esse movimento de compartilhamento/subdivisão de centralidades das cidades nas áreas não metropolitanas, evitando apenas fixá-las como apêndices numa rede urbana hierarquicamente consolidada desde 1980.

O Quadro 1 nos permite observar a classificação dos centros urbanos e os níveis de hierarquia para o Brasil e o Nordeste, conforme definido pela pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic), do IBGE, no ano de 2007. No caso do Brasil, no topo da hierarquia urbana está a Região Metropolitana de São Paulo, tida como a Grande Metrópole Nacional. Em seguida, estão o Rio de Janeiro e Brasília, classificados como Metrópoles Nacionais. Ainda no topo da hierarquia, estão outras nove Metrópoles, todas capitais de estado, dentre as quais estão as três grandes metrópoles nordestinas: Fortaleza, Recife e Salvador. De acordo com o IBGE (2008), neste nível metropolitano estão classificadas aglomerações urbanas de grande porte, maior nível de complexidade e de gestão sobre o território, com forte relacionamento entre si, apresentando, também, uma extensa área de influência.

No grupo seguinte estão as capitais regionais. Entre as Capitais Regionais A estão classificadas todas as capitais de estado que não pertencem ao nível metropolitano, além de Campinas-SP (que não é capital de estado). Neste nível, estão as demais capitais estaduais do Nordeste, que integram o estrato superior da rede urbana regional. Em seguida, aparecem os núcleos urbanos intermediários, no qual o Brasil apresenta 20 aglomerações urbanas classificadas como Capital Regional B e 39 como Capital Regional C. No Nordeste, foram identificados nestes dois níveis quatro e oito aglomerações, respectivamente. Entre as capitais regionais, estão os centros urbanos que se relacionam diretamente com o estrato superior da rede urbana nacional, com capacidade de gestão em nível inferior ao das metrópoles e que servem de destino para grande número de atividades por um conjunto numeroso de municípios, definindo a sua área de influência (IBGE, 2008).

Classificação dos centros	Níveis de hierarquia	Brasil	Nordeste
Metrópole	Grande Metrópole Nacional	1	-
	Metrópole Nacional	2	-
	Metrópole	9	3
Capital Regional	Capital Regional A	11	6
	Capital Regional B	20	4
	Capital Regional C	39	8
Centro Sub-regional	Centro Sub-regional A	85	25
	Centro Sub-regional B	79	21
Centro de Zona	Centro de Zona A	192	44
	Centro de Zona B	364	112
Centro Local	-	4.473	1.495
Total		5.275	1.718

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2008).

Quadro 1 – Classificação hierárquica dos centros urbanos para o Brasil e Nordeste

Já no nível dos Centros Sub-regionais, destacam-se os núcleos urbanos que desempenham atividades de gestão menos complexa e com áreas de atuação mais reduzida (IBGE, 2008). No Brasil, foram classificadas 85 cidades no nível A e 75 cidades no nível B. Destes, estão na região Nordeste 25 cidades no nível A e 21 cidades no nível B.

Cabe mencionar que estes níveis de hierarquia se caracterizam por apresentarem diferenciações regionais relevantes. Com efeito, ao posicionarmos estes núcleos em face dos níveis superiores é possível perceber regiões em que alguns centros possuem um número menor de municípios em sua área de influência, mesmo ocupando hierarquia superior. Todavia, por serem mais densos em produção e concentrarem maior diversidade da oferta de comércio e serviços, eles despontam como centros mais importantes. Além disso, a concentração da maior parte dos centros de mais alta hierarquia (capitais regionais) nas Regiões Sul e Sudeste, faz com que a área de influência de cada centro nestas regiões seja relativamente menor e possuam maior articulação entre si, do que os centros localizados nas demais regiões do país (IBGE, 2008).

Noutras palavras, onde existem redes urbanas mais equilibradas – decorrentes de um maior adensamento econômico e populacional, que foram se constituindo por processos históricos diferenciados –, verificam-se uma distribuição mais regular e com pequenos intervalos entre os centros intermediários. Por outro lado, onde a rede urbana apresenta um caráter mais verticalizado, notam-se áreas com poucos núcleos urbanos intermediários entre os níveis de hierarquia. Neste caso, os núcleos de mais baixa hierarquia assumem algumas funções regionais importantes, além de estabelecerem relações ‘diretas’ com o estrato superior da rede urbana. Esse parece ser o caso de muitas cidades do Nordeste.

Por fim, no nível dos Centros de Zona estão as cidades de menor porte e atuação restrita à sua área imediata, onde aparecem subdivisões para os níveis A e B. Já com os Centros

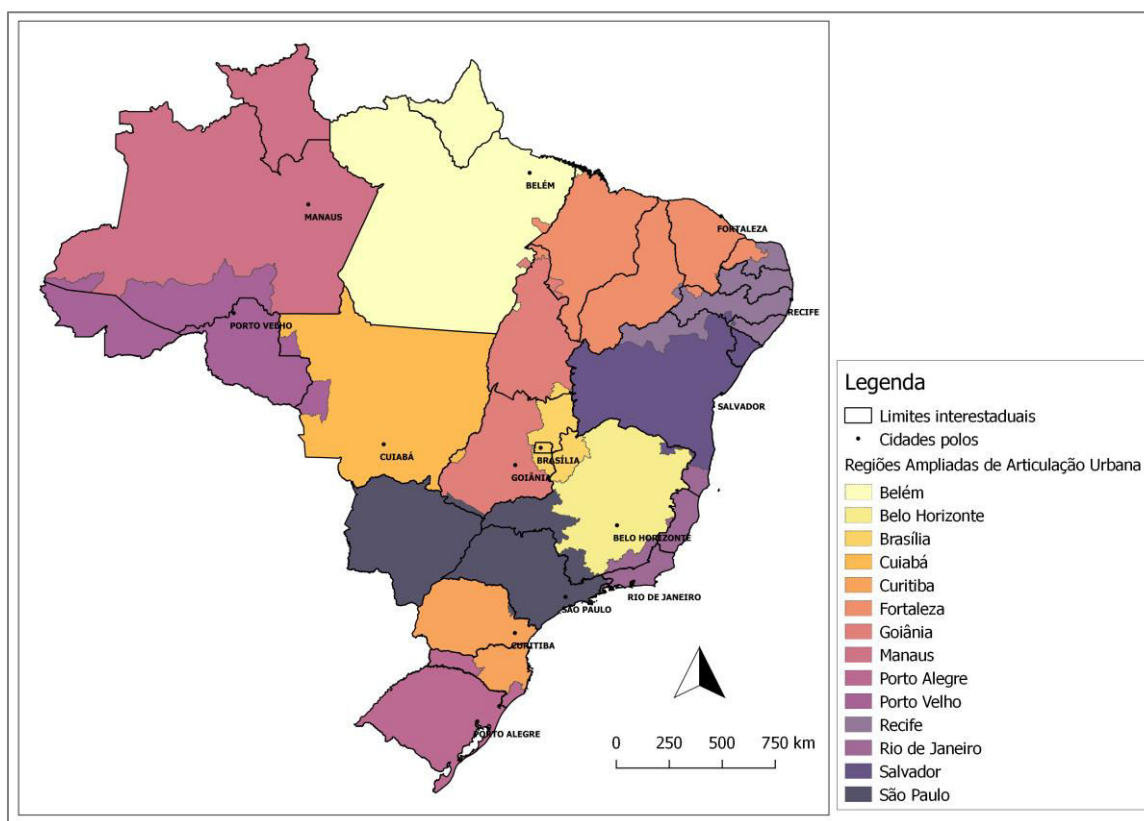
Locais, que não apresenta subdivisões, identificou-se um numeroso conjunto de núcleos urbanos com centralidade e atuação que não extrapolam os limites municipais, servindo apenas aos habitantes locais e com população bastante reduzida. No Brasil, 95% dos centros urbanos pertencem a um desses dois níveis (sendo 85% no nível inferior), enquanto no Nordeste são 96%, com 87% entre os centros locais.

A análise anterior nos permite perceber o nível hierárquico entre as cidades do Nordeste, estabelecido pelo IBGE (2008), com base na função que desempenham e dos elementos que a compõem. Todavia, em relação à formação desses elementos, devemos nos atentar para o caráter dinâmico das redes urbanas. Neste sentido é que destacamos a pesquisa *Divisão Urbano-regional*, feita pelo IBGE (2012), que faz um recorte territorial da rede urbana brasileira, considerando “espaços pautados numa organização em rede, onde os centros de gestão do território e os fluxos determinam as vinculações e o arranjo regional” (IBGE, 2012, p. 3).

O IBGE (2012) buscou combinar o processo de urbanização e integração do mercado nacional, com o surgimento de estruturas verticais dentro da rede urbana brasileira, que fortalecem cidades e aglomerações urbanas como elementos fundamentais de centralidade urbana. De certo modo, o recorte territorial que foi estabelecido se mostra coerente com a necessidade de se especificar melhor o tipo de articulação que cada centro urbano desempenha em sua área de influência, em diferentes níveis escalares, conforme o seu nível de centralidade. Na Figura 1, podemos visualizar as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana, definidas com base nas áreas de influência das principais aglomerações urbanas do país.

Este tipo de regionalização se mostra importante por viabilizar a utilização de novos recortes espaciais para a pesquisa acadêmica que não se limitam às fronteiras político-administrativas ou às regionalizações tradicionais, feitas pelo poder público, com base em diferentes critérios de planejamento.

No entanto, sua utilização se justifica apenas como critério de recorte territorial a orientar a coleta de dados e a conformação do espaço a ser investigado. Isto porque sua adoção estará sempre sujeita a críticas a respeito de: a) demonstrar em que sentido esta regionalização é superior a qualquer outra já existente; b) problematizar o critério estritamente centrado nos "lugares centrais" de natureza *christalleriana*, presente neste tipo de divisão; c) confrontar com o caráter dinâmico das relações intra e interurbanas, fazendo com que a divisão tenha validade "curta" no tempo; d) indicar tendências para novas hierarquias urbanas ou para alterações na participação relativa das cidades dentro da rede, que modificam o sentido das articulações existentes e que não são captadas pelas metodologias convencionais (PORTO, 2016).



Fonte: IBGE (2012). Elaboração própria.

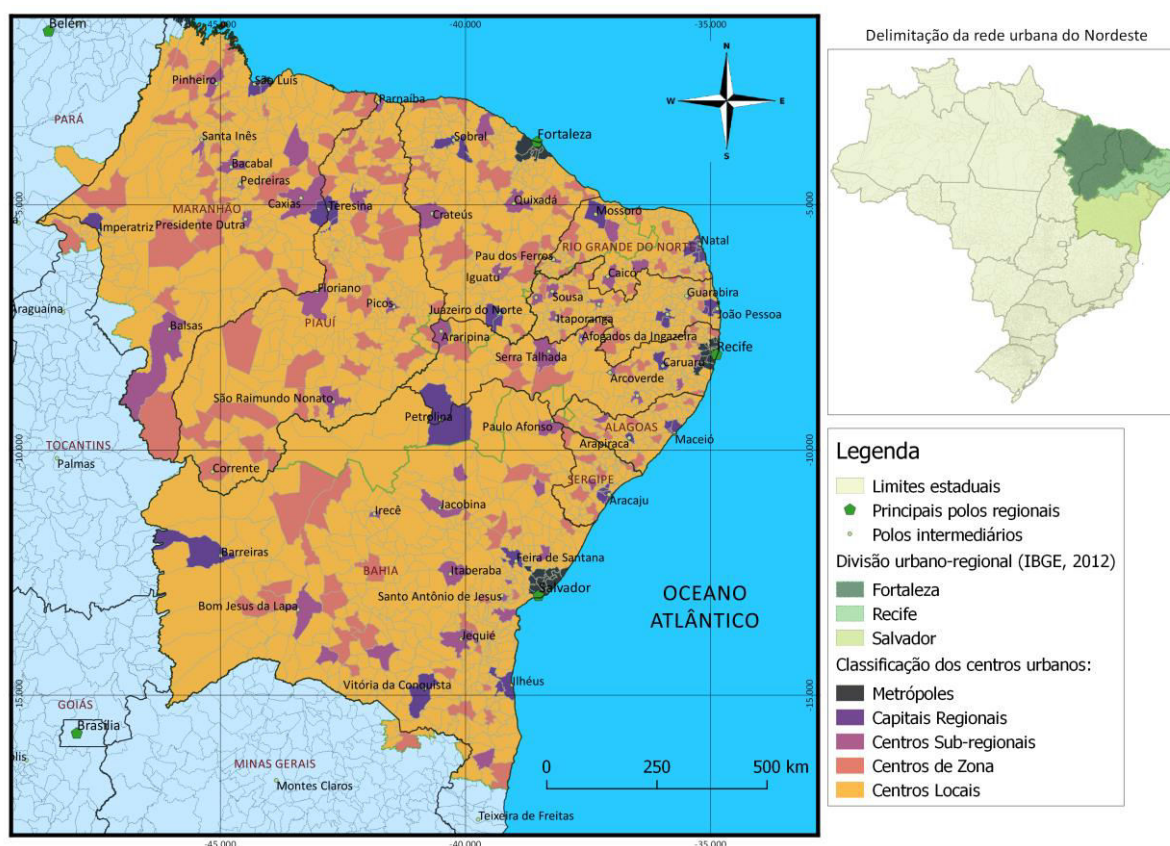
Figura 1 – Divisão urbano-regional do Brasil, segundo a área de influência das principais aglomerações urbanas

Na Figura 2, podemos visualizar a configuração atual das redes de cidades do Nordeste, com base na proposição do IBGE (2012). O espaço urbano-regional nordestino está estruturado, sobretudo, a partir de suas três principais metrópoles e das articulações intermediárias de seu conjunto regional de cidades posicionadas em diferentes níveis de hierarquia. Este conjunto de cidades corresponde à quase totalidade dos territórios estaduais nordestinos, além de alguns municípios situados no Pará, Tocantins e Minas Gerais. Estamos falando de um total de 1.797 municípios, que perfazem uma área de 1.545 km² (18,2% do território nacional) e uma população estimada em 56,3 milhões de pessoas, no ano de 2015 (eram quase 53 milhões, em 2010), com densidade demográfica de 34,3 hab./km². Em 2010, sua população correspondia a 27,7% do total do país, com grau de urbanização de 73,1%.

No ano de 2015, o PIB total dessa região foi de R\$ 743 bilhões, em valores nominais⁵, contribuindo com 14,1% do PIB nacional. Em termos *per capita*, a região apresenta um valor médio anual de R\$ 14.972, ficando bem abaixo do PIB *per capita* do Brasil, que foi de R\$ 29.322. Com relação ao valor adicionado bruto (VAB), o setor Agropecuário contribuiu com 6,4% da produção interna à região, enquanto a Indústria foi responsável por 19,9%, naquele ano. Tiveram maior contribuição no VAB regional o setor de Serviços, exclusive administração pública, que representou 48,9% da produção regional, e os *Serviços de Administração*,

⁵ O PIB nominal indica que foi calculado a preços correntes, isto é, que os valores monetários estão expressos em preços do ano em que houve a produção e a comercialização do produto. Neste caso, o ano de 2015.

Segurança, Educação e Saúde Públicas e Seguridade Social, com 24,9%. Este último, um traço marcante pelo seu maior peso na economia dos municípios nordestinos.



Fonte: IBGE (2008; 2012). Elaboração própria.

Figura 2 – Rede urbana do Nordeste: delimitação da área e níveis de hierarquia dos centros urbanos

A conformação desta divisão e as principais características de sua rede urbana será vista na próxima seção.

CARACTERIZAÇÃO E TENDÊNCIAS DA HIERARQUIA URBANO-REGIONAL DO NORDESTE

Ainda em conformidade com a metodologia proposta para a análise da rede urbana, adotamos como critério de classificação dos municípios, os níveis de hierarquia apresentados na Regic (IBGE, 2008), reagrupados conforme a Tabela 2. Desta forma, estamos propondo uma visão analítica do Nordeste e de suas relações espaciais internas, a partir da configuração atual de sua rede urbana, que guarda profundas relações com o movimento mais geral das transformações vivenciadas pela economia e a sociedade em diversos níveis de determinação. Podemos dizer que estas transformações têm diferentes manifestações sobre o território e os sistemas de cidades a ele subjacentes.

Tabela 2 – Níveis de hierarquia e características demográficas da rede urbana do Nordeste, 2010

Níveis de hierarquia	Aglomerações Urbanas	Número de municípios	População total		Grau de Urbanização (%)	Densidade demográfica (hab./km ²)
			Pessoas	%		
Metrópoles	3	34	10.562.179	20,0	97,7	1.076,6
Capitais Regionais	18	48	10.453.897	19,8	90,1	229,1
Capitais estaduais	6	30	6.468.809	12,2	93,1	660,5
Interior	12	18	3.985.088	7,5	88,4	111,2
Centros Sub-regionais	46	50	3.849.540	7,3	80,5	49,0
Centros de Zona	165	165	5.939.373	11,2	66,1	25,2
Centros Locais	1.500	1.500	22.044.372	41,7	53,3	18,8
Total	1.732	1.797	52.849.361	100,0	73,1	34,2

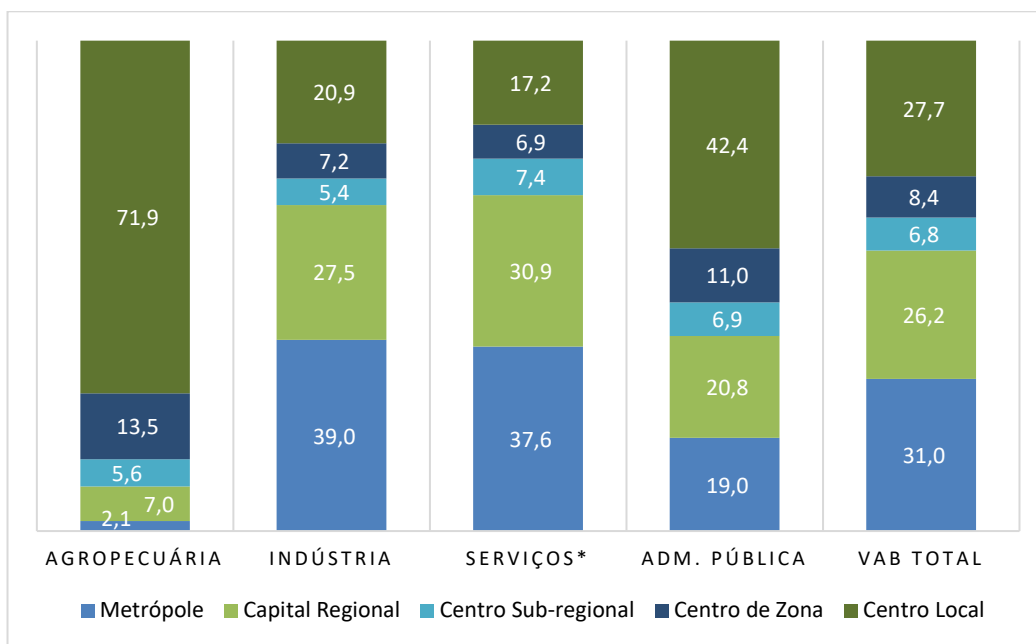
Fonte: IBGE/Censo Demográfico, 2010. Elaboração própria.

No nível mais elevado da hierarquia urbano-regional do Nordeste estão as **Metrópoles**, que constituem as três maiores aglomerações urbanas da região. Juntas, reúnem 34 municípios⁶, onde vivem 20% da população regional (cerca de 10,6 milhões de pessoas), numa área somada de 9,8 mil km², equivalente a apenas 0,6% do território nordestino. Em média, apresentava um grau de urbanização de 97,7% e densidade demográfica de 1.076,6 hab./km², para o ano de 2010, revelando uma elevada concentração populacional.

Em 2015, as metrópoles contribuíram com 32,3% do PIB regional (R\$ 272,2 bilhões, em valores correntes), levando a um PIB *per capita* de R\$ 23.991, bem acima do que a média regional, embora, ainda muito abaixo da média do país. No Gráfico 2, demonstramos a contribuição de cada nível hierárquico ao VAB da região, em que se percebe a maior contribuição das metrópoles naquelas atividades que são tipicamente urbanas: indústria (39% do total) e serviços (37,6%). Internamente, 59,3% do VAB das metrópoles é gerado pelo setor de serviços, seguido da indústria (25%) e da Administração Pública (15,3%), conforme demonstrado no Gráfico 3. As atividades agropecuárias respondiam por apenas 0,4% da produção metropolitana.

No nível imediatamente inferior estão as **Capitais Regionais**, representadas pelas demais capitais estaduais – subordinadas a uma das três metrópoles – e as principais cidades do interior do Nordeste, também vinculadas diretamente às metrópoles. Neste nível, encontram-se 18 centros urbanos, reunindo 48 municípios que, juntos, agrupavam 10,4 milhões de pessoas, ou 19,6% da população regional (Tabela 2). Estes dados revelam certa distribuição da população nordestina no segundo nível hierárquico de sua rede urbana, o que é fundamental para se compreender sua dinâmica populacional e econômica interna, em que 40% da população regional vivia em uma das cidades do estrato superior da hierarquia urbana do Nordeste.

⁶ Neste caso, não consideramos a divisão oficial das regiões metropolitanas, mas o critério utilizado pelo IBGE (2008), que considerou as Áreas de Concentração de População (ACP), isto é, aglomerações urbanas definidas em função da intensidade de relações internas e dos fluxos pendulares diários.



Fonte: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios – Referência 2010, 2015. Elaboração própria.

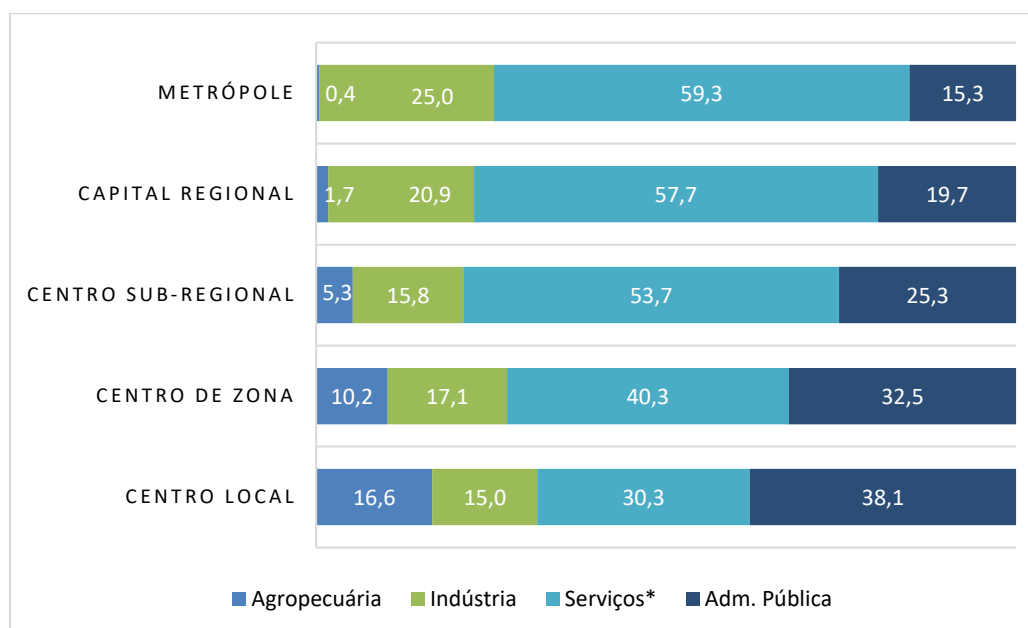
Gráfico 2 – Participação setorial no valor adicionado bruto total, segundo os níveis de hierarquia urbano-regional do Nordeste, 2015

Nota-se, porém, o maior peso dos centros urbanos que atuam como capitais estaduais (Tabela 2), entre as quais, algumas já apresentam dinâmicas metropolitanas, ainda que estejam classificadas no nível inferior, dada a sua subordinação aos centros maiores. Com efeito, entre as Capitais Regionais, as capitais estaduais respondiam por 6,5 milhões de habitantes, em 2010, apresentando maior grau de urbanização (93,1%) e densidade demográfica (660,5 hab./km²), do que os centros do interior. Nesta medida, reforça-se a percepção do caráter concentrado da rede urbana nordestina em suas capitais estaduais, mormente situadas no litoral.

Ao todo, as Capitais Regionais ocupam uma área de 45,6 mil km² (3,0% de toda a área estudada), com densidade demográfica de 229,1 hab./km², para o ano de 2010, apresentando um grau médio de urbanização de 90,1%, no mesmo ano. Já no ano de 2015, seu PIB total foi de R\$ 223,6 bilhões, em moeda corrente, levando a um PIB *per capita* anual de R\$ 19.762. Contribuiu com 29,1% da produção regional (Gráfico 2), com o setor de Serviços representando 30,9% de todo o valor gerado pelo setor na região, enquanto a indústria respondia por 27,5% do VAB industrial. Internamente, o setor terciário contribuía com 57,7% do VAB total, enquanto a indústria, a administração pública e a agropecuária, respectivamente, contribuíram com: 20,9%, 19,7% e 1,7% (Gráfico 3).

Entre os **Centros Sub-regionais**, encontramos 46 centros urbanos, donde viviam 3,8 milhões de pessoas (7,3% da região), reunidos em 50 municípios, que ocupam uma área de 78,6 mil km² (5,1% da área estudada). Neste nível, verifica-se um grau médio de urbanização de 80,5%, no ano de 2010, com densidade demográfica de 49 hab./km², conforme os dados da Tabela 2. Nota-se, portanto, uma certa dinâmica urbana relevante neste nível hierárquico de cidades do Nordeste, com a presença de alguns núcleos importantes, em que pese haver maiores disparidades de caso a caso.

No ano de 2015, os Centros Sub-regionais apresentaram um PIB *per capita* corrente de R\$ 13.747 – abaixo da média regional –, quando seu PIB representava 6,7% do total da região, somando-se pouco mais de R\$ 56 bilhões no ano. Apresentaram um peso relativamente baixo no valor agregado da região (Gráfico 2), contribuindo com 5,6% do VAB da agropecuária, 5,4% do VAB da indústria, 7,4% dos Serviços e 6,9% da Administração Pública. Já em termos de sua produção interna, 53,7% do VAB era decorrente das atividades terciárias, enquanto 25,3% eram decorrentes das atividades de administração pública (Gráfico 3). Por sua vez, a indústria respondia por 15,8% do VAB e a agropecuária por 5,3%.



Fonte: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios – Referência 2010, 2015. Elaboração própria.

Gráfico 3 – Contribuição ao Valor Adicionado Bruto dos níveis de hierarquia urbano-regional do Nordeste, segundo o setor de atividade econômica, 2015

Em seguida, aparecem os **Centros de Zona**, cuja população total, em 2010, era de quase seis milhões de habitantes, representando 11,2% do total regional, numa área de 236 mil km² (15,3% da área estudada). Neste grupo, encontramos 165 municipalidades, com seus respectivos centros urbanos, que apresentaram grau de urbanização de 66,1% e densidade demográfica de 25,2 hab./km² (Tabela 2). Com um PIB total de R\$ 69 bilhões, no ano de 2015, equivalentes a 8,2% do produto regional, apresentou um PIB *per capita* anual de R\$ 11.009, mostrando que, à medida que se desce no nível hierárquico da rede urbana do Nordeste, menor a capacidade desses centros de se gerar renda interna aos seus habitantes.

Em termos setoriais, o Gráfico 2 aponta para os Centros de Zona contribuindo com 13,5% do VAB da agropecuária da região, em 2015, revelando uma maior vocação desses centros, em relação aos níveis superiores. Com efeito, naquele ano sua produção agropecuária, em valores correntes, quase alcançava o valor somado de todos os níveis anteriores (gerou R\$ 6,4 bilhões contra R\$ 6,9 bi nos outros três níveis). Por sua vez, a indústria contribuiu com 7,2% do VAB industrial, os serviços com 6,9% do VAB Serviços e a administração pública com 11% do VAB da Administração Pública. Internamente, o setor de serviços foi o que mais contribuiu para o VAB dos Centros de Zona, com 40,3% do total, conforme verificado no Gráfico 3. Porém, já se verifica uma maior participação da

Administração Pública na produção interna, representando 32,5% do VAB desse grupo. A agropecuária representou 10,2% e a indústria, 17,1%.

Por fim, estão os demais 1.500 municípios pertencentes ao grupo dos **Centros Locais**, ocupando 76% de todo o território analisado (1.174 mil km²). Trata-se de 22 milhões de pessoas vivendo em lugares vinculados ao nível mais baixo da hierarquia urbano-regional nordestina, equivalentes a 41,7% da população da região (Tabela 2). Esse grupo apresenta um grau de urbanização bem mais reduzido que nos demais níveis, com média de 53,3%, no ano de 2010. Todavia, com densidade demográfica de 18,8 hab./km², pode-se notar que, apesar de ser uma cifra mais reduzida que nos outros casos, expressa a presença de um enorme contingente humano nesse nível regional, reflexo do processo de formação e ocupação do Nordeste, isto é, da forma como as atividades e relações de produção foram se desenvolvendo ali.

Os Centros Locais contribuíram com 26,3% do PIB regional, no ano de 2015, algo em torno de R\$ 220 bilhões, cabendo maiores investigações sobre as suas diferenciações espaciais internas. Seu PIB *per capita*, no mesmo ano, foi de R\$ 9.522, expressando baixos índices de produtividade local e onde se identificam enormes desafios em termos das desigualdades regionais internas. Nesse nível, encontramos tanto os núcleos urbanos cujos municípios apresentam agropecuária dinâmica e exportadora, como aqueles mais vinculados à agricultura tradicional e/ou de subsistência.

Tem destaque a participação do setor agropecuário no VAB regional, com 71,9% da produção gerada pelo setor (Gráfico 2). Este dado aponta para os Centros Locais contribuindo com parcela relevante do dinamismo oriundo das atividades primárias na região. Em grande medida, nesse nível estão localizadas as atividades vinculadas ao setor externo, cujo desempenho recente tem enorme importância ao crescimento do país. Do ponto de vista da rede urbana, isto parece apontar para a emergência de novas centralidades e a formação de diferentes arranjos urbanos, com caráter disperso e modificando o sentido original da hierarquia fundada no topo do ordenamento metropolitano.

Ainda conforme a contribuição dos Centros Locais à produção regional, o setor industrial contribuiu com 20,9% do VAB total (Gráfico 2), no ano de 2015. Os Serviços contribuíram com 17,2% do valor adicionado pelo setor, enquanto a Administração Pública representou 42,4% do VAB setorial, muito em função da quantidade de municípios pertencentes a este grupo. A administração pública também é a principal responsável pela geração de valor interna a este grupo (Gráfico 3), representando 38,1% do VAB, em 2015, expressando outra fonte importante da renda gerada internamente. Por sua vez, o setor de serviços contribuiu com 30,3% do VAB total, enquanto a agropecuária e a indústria contribuíram com 16,6% e 15%, respectivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, procuramos refletir sobre o papel das cidades nordestinas dentro de sua hierarquia urbana e diante de um novo padrão de crescimento da economia nacional e regional, com mudanças estruturais importantes, desde a década de 1990. Neste sentido, visávamos ampliar a compreensão sobre as novas determinações da questão regional e urbana no Brasil, especialmente, para o caso das áreas mais periféricas do território nacional.

Partimos de uma abordagem que nos permitia captar os efeitos contraditórios do processo de desenvolvimento econômico nacional, em face das diferentes dinâmicas territoriais e da diversidade regional. Desta maneira, os dados analisados nos possibilitaram perceber a posição dos núcleos urbanos do Nordeste para as variáveis demográficas e econômicas selecionadas. Em termos analíticos, utilizamos os níveis de hierarquia urbana originalmente definidos pela pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic), de 2007, e fizemos o recorte espacial da rede urbana nordestina com base na pesquisa Divisão Urbano-Regional, de 2012, ambas do IBGE.

Podemos dizer que as redes de cidades do Nordeste estruturaram-se de maneira mais verticalizada do que em outras áreas do país, em parte, decorrentes do modo específico de organização do território e do processo de desenvolvimento histórico das diferentes sub-regiões nordestinas. Noutro aspecto, a dinâmica urbano-regional recente parece apontar para dois movimentos importantes: a) o reforço do papel das metrópoles – que concentram renda, população, produção e funções no espaço –, secundada por uma rede de cidades intermediárias, envolvendo capitais estaduais e núcleos tradicionais de maior importância regional no interior, compondo o estrato superior da rede urbana regional; b) a constituição de diferentes arranjos urbanos não metropolitanos, movidos por fatores que dão novos sentidos à tradicional hierarquia regional, incorporando núcleos urbanos de diversos níveis de centralidade.

Este caráter da rede urbana nordestina nos coloca o desafio de saber o que mudou de fato na dinâmica urbano-regional do Nordeste, em face desses novos padrões de crescimento econômico, verificados nas últimas décadas. Até aqui, parece que a região continua com uma economia bastante tradicional. Neste sentido, como poderia o peso de quase 500 anos de história, como nos lembra Celso Furtado, serem de todo aliviados em apenas quinze anos? Esta questão se torna ainda mais urgente, quando o período recente – pós 2013 – responde por uma grave crise econômica e política no país, com forte reversão daquelas iniciativas que trouxeram um maior grau de dinamismo à região.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. A.; LIMA, J. P. R. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. *Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, n. 33, p. 45-77, jul./dez., Brasília-DF, IPEA, 2009.

ARAÚJO, T. B. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. GUIMARÃES, P. F. *et al.* (Org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

_____. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (orgs). *Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Perseu Abramo, 2013.

_____. Nordeste: herança de diferenciação, futuro de fragmentação. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 29, São Paulo, jan./abr., 1997.

_____. Nordeste, nordestes: que Nordeste? In: ARAÚJO, T.B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro, p. 165-196, Revan Fase, 2000 [1995].

BAENINGER, R. A nova configuração urbana no Brasil: desaceleração metropolitana e redistribuição da população. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XXI. *Anais...* Caxambu-MG, Abep, 1998.

BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, n. 2, p. 399-344, Rio de Janeiro, jul./dez., 2014.

CANO, W. Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento. *Texto para Discussão*, n. 304, IE-UNICAMP, Campinas, junho, 2017.

_____. Novas determinações sobre a questão regional e urbana após 1980. *Texto para Discussão*, n. 193, IE-UNICAMP, Campinas, julho, 2011a.

_____. *Ensaio sobre a crise urbana no Brasil*. Campinas, Ed. Unicamp, 2011b.

_____. *Desconcentração produtiva regional no Brasil 1970/2005*. 3ª ed. São Paulo, Ed. Unesp, 2008.

_____. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. Unesp/Unicamp-Economia, São Paulo/Campinas, 2000.

_____. Algumas implicações espaciais da terceira revolução industrial no Brasil. In: GONÇALVES, M. F. (org.) *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre, p. 123-132, Mercado Aberto, 1995.

CARVALHO, C. P. O. O novo padrão de crescimento no Nordeste semiárido. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 45, n.3, p. 160-184, jul.-set., 2014.

CARVALHO, O. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Campus / ABID - Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, 1988.

- FURTADO, C. *A Fantasia Desfeita*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- GOMES, G. M. *Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semiárido e dos cerrados nordestinos*. Brasília, IPEA, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão urbano regional do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE/Divisão de Geociência, 2013.
- _____. *Regiões de influência das cidades: 2007*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). *Comentários sobre o Regic 2007*. IPARDES, Curitiba, 2009.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS (IPEA). *Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil*. Brasília, 2002. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR.
- LAVINAS, L. América Latina: mínimos monetários em lugar da proteção social. *Revista Política Social e Desenvolvimento: Desigualdade e proteção social na América Latina*. n. 8, ano 2, p. 18-27, nov., 2014.
- MACEDO, F. C. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil. *REDES (Santa Cruz do Sul. Impresso)*, v. 15, p. 89-114, 2010.
- _____.; MORAIS, J. M. L. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil: especialização regressiva e desconcentração produtiva regional. *INFORME GEPEC (Impresso)*, v. 15, n.3, p. 82-98, 2011.
- MIRANDA, H. A força inter-mediadora das cidades médias nas hierarquias urbanas: observações sobre o desenvolvimento urbano recente no Brasil. SEMINÁRIO DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII), XIII. *Anais...* Salvador, SEI, 2014.
- _____. Expansão da agricultura e sua vinculação com o processo de urbanização na Região Nordeste/Brasil (1990-2010). *EURE (Santiago)*, v. 38, n. 114, p. 173-201, 2012.
- MOURA, R. *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba-PR, UFPR, 2009.
- OLIVEIRA, F. *Noiva da Revolução / Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e conflitos de classe*. São Paulo, Boitempo, 2008.
- PORTO, L. R. *Urbanização e dinâmica econômica na rede urbana do estado da Bahia (1940-2010): o caso de Vitória da Conquista (BA)*. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Econômico), Campinas-SP, Unicamp, 2016.

QUADROS, W. Melhorias sociais no período 2004 a 2008. *Texto para Discussão*, n. 176, IE-Unicamp, 2010.

_____. 2009 a 2012: heterodoxia impulsiona melhorias sociais. *Texto para Discussão*, n. 230, IE-Unicamp, 2014.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* – estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). 2ª ed. Recife, Sudene, 1967.