



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Adolpho José Melfi
Vice-reitor Hélio Nogueira da Cruz



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Plínio Martins Filho

Presidente
Vice-presidente

COMISSÃO EDITORIAL

José Mindlin
Oswaldo Paulo Forattini
Brasílio João Sallum Júnior
Carlos Alberto Barbosa Dantas
Guilherme Leite da Silva Dias
Laura de Mello e Souza
Murillo Marx
Plínio Martins Filho

Diretora Editorial Silvana Biral
Diretora Comercial Eliana Urabayashi
Diretora Administrativa Angela Maria Conceição Torres
Editora-assistente Marilena Vizentin

MILTON SANTOS

Economia Espacial

Críticas e Alternativas

Tradução

MARIA IRENE DE Q. F. SZMRECSÁNYI



PÓLOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO E JUSTIÇA SOCIAL*

A discussão sobre pólos de crescimento¹ provoca muitas vezes um apaixonado debate semântico ou uma interpretação crítica das idéias de seu introdutor, François Perroux², o qual tem sido acusado de motivos dúbios por seu trabalho (Coraggio, 1972).

O conceito de pólo de crescimento tornou-se uma vítima de sua própria popularidade, num momento em que a idéia de planejamento surgia como *slogan*. Em última análise, talvez tenha sido esta coexistência com o planejamento que o tenha prejudicado (Lasuen, 1969,

* Do original em inglês, "Underdevelopment, Growth Poles and Social Justice", *Civilisation*, vol. 25, n.º 1.2, 1975 (Também publicado em francês pela *Revue Tiers Monde* e em espanhol por *Cuadernos Venezolanos de Planificación* e pela revista chilena *Eure*).

1. Para uma bibliografia a respeito, vejam-se, entre outros, Lasuen (1969), Darwent (1969) e Hansen (1971).
2. Paenlink argumenta: "o conceito de pólo de desenvolvimento tem sido mal compreendido. Ele tem sido confundido com as noções de indústria chave, indústria básica e conjunto industrial; disto se segue a concepção errônea de que o pólo de desenvolvimento seja um monumento industrial erguido à glória da futura industrialização regional, uma garantia de certo crescimento econômico" (J. Paenlink, 1965, p. 10-11).

p. 140). Quando a teoria dos pólos de crescimento entrou em moda, seu conteúdo foi negligenciado em favor de sua forma, e suas explicações, em favor de técnicas e modelos. Com efeito, omitiu-se, infelizmente, uma análise cuidadosa de seu embasamento teórico. Embora se possa afirmar que essa teoria raramente tenha sido aplicada (veja-se A. Kuklinski, 1970, p. 13) ou se possa cogitar se de fato se trata de uma teoria (B. Berry, 1971), o conceito de pólo de crescimento tem inspirado uma pletora de livros, teses e artigos. É possível que esta situação tenha surgido porque, como sugere Lasuen (1969, p. 137), as idéias de Perroux não foram originalmente apresentadas como um corpo coerente de conhecimentos.

Devido à falta de acordo sobre objetivos de pesquisa, muitos artigos deixam de esclarecer a natureza imprecisa de definições chave; foi assim que se perpetuou, tanto na teoria quanto na prática, o uso indiscriminado do conceito em questão. Tais ambigüidades resultam em toda sorte de interpretações, não intencionalmente ou deliberadamente errôneas. Contudo, a idéia em si não perdeu seu prestígio, uma vez que os pesquisadores ainda procuram meios de aumentar a magnitude da economia difundindo o crescimento através de todo o espaço e entre a população. Os problemas de distribuição de recursos e da organização espacial são inseparáveis.

DO ESPAÇO SELETIVO AO ESPAÇO DE TODOS

Estava bem além das intenções de Perroux saber a que tipo de espaço poderiam ser aplicadas suas formulações originais. Boudeville (1957, 1961), seguido de Rodwin (1960) e de Friedmann (1963, 1966), foi o primeiro a sugerir que o conceito de pólos de crescimento tinha uma base geográfica. Na verdade, o conceito de espaço topológico, tal como Perroux o definiu³, não exclui o fato de as empresas influenciarem o

3. O espaço econômico "é definido pelas relações econômicas existentes entre elementos econômicos" (Perroux, 1964, p. 127). "Existe tanto espaço econômico quanto existem objetos na ciência econômica e relações abstratas que definem cada um deles" (*Idem*, p. 126).

espaço banal. Entretanto, no mais das vezes, as construções teóricas e os esforços de planejamento têm sido orientados para o espaço econômico.

Desta forma, na maior parte de suas formulações tradicionais e recentes, a teoria dos pólos de crescimento tem se preocupado com o espaço de alguns poucos e não com o espaço de todos. Quando o espaço das grandes empresas se diferencia do espaço banal e é favorecido na elaboração teórica, o resultado natural é uma teoria aristocrática e discriminatória, porque a população quase não é levada em conta.

A distinção freqüentemente feita entre o espaço abstrato ou econômico e o espaço concreto ou geográfico – sendo este o espaço de todos – não permite que todos os elementos que entram na definição de um dado ponto no espaço⁴ sejam claramente captados e evita a identificação da hierarquia de forças que atuam sobre o espaço. A idéia de organização é inseparável da de tomada de decisões e de dominação. A dicotomia entre espaço geográfico e espaço econômico, apresentada como uma limitação metodológica, na realidade constituiu muito mais um obstáculo à análise espacial⁵. Apesar de evidente, a relação entre a estrutura monopolista da produção e fenômenos tais como a macrocefalia, as periferias empobrecidas ou o êxodo rural seria melhor analisada sob uma perspectiva multidisciplinar do espaço concreto, ainda multidimensional e comunal, composto pelo espaço empresarial, institucional e público.

Além disto, devido à inadequação da definição tradicional de sistema, o modelo comumente aceito de espaço como sistema não mais é

4. Gauthier (1971, p. 15) observa que "esforços para desenvolver a dimensão geográfica em teoria têm sido menos do que bem sucedidos. As regras de transformação do espaço econômico em espaço geográfico nunca foram satisfatoriamente formuladas". Jansen (1970) reclama da pouca atenção conferida às estruturas econômico-geográficas.

5. "Parece que nenhum dos dois conceitos de espaço pode ser isolado do outro sem, ao fazê-lo, privar seu próprio conhecimento das suas influências recíprocas" (Beguin, 1963, p. 573). "A consideração do espaço econômico, apenas, não é suficiente para uma compreensão de todos os fatores que exercem influência sobre os mecanismos econômicos; é verdade que o espaço geográfico também os influencia. Para uma melhor compreensão da realidade, os dois conceitos de espaço devem ser usados" (*Ibidem*).

suficiente. Se aceitamos a definição tradicional de sistema como um complexo de elementos, das relações entre esses elementos e entre seus respectivos atributos (Hall e Fagen, 1956, p. 18)⁶, torna-se muito mais difícil chegarmos a uma definição operacional do espaço. Segundo Godelier (1972, p. 258), “um sistema é um grupo de estruturas interligadas por certas regras”. Estas estruturas são, por sua vez, definidas por um “grupo de elementos interligados por certas regras”⁷.

Há uma grande diferença entre, de um lado, medir inter-relações entre indústrias através, por exemplo, de matrizes de insumo-produto, e, de outro lado, considerar a relação entre uma dada estrutura de produção e outros elementos dos sistemas social e espacial. A abordagem insumo-produto, exortada por Lasuen (1971), lida com o crescimento econômico “a la Rostow”, porque ela só ajuda a compreender relações entre empresas “modernas”, consideradas dinâmicas. Esta abordagem é limitada na medida em que é um instrumento neutro ou independente de valores (Miernyk, 1965, p. 88) e não é útil na construção de uma teoria espacial universalmente válida⁸. Embora seja verda-

6. “Um sistema pode ser definido como um complexo de elementos em interação, juntamente com os seus atributos próprios e com as suas relações. Uma das tarefas essenciais quando conceituamos um fenômeno como um sistema será, então, a identificação dos seus elementos de base, que agem uns sobre os outros, seus atributos e suas relações. Em qualquer que seja o sistema, seu contexto é formado pelo conjunto de todos os objetos cujos atributos mudam com o comportamento do sistema. O que interessa conhecer é o universo de fenômenos formado pelo próprio sistema e mais o contexto em que se insere.” (A.D. Hall e R.E. Fagen, 1956).
7. “Propomos que se entenda por ‘sistema’ um grupo de estruturas interligadas por certas regras (leis). Reportamo-nos, assim às idéias de ‘estrutura’ a que demos o significado de um grupo de objetos interligados por certas regras (leis). Por ‘objeto’ entendemos qualquer realidade: indivíduo, conceito, instituição, coisa. Por ‘regras’ entendemos os princípios *explícitos* segundo os quais os elementos de um sistema são combinados e relacionados, as normas *intencionalmente* criadas e aplicadas a fim de ‘organizar’ a vida social: regras de parentesco, regras técnicas de produção industrial, regras legais de propriedade da terra, regras de vida monástica e assim por diante. A existência destas regras nos permite supor que, na medida em que são seguidas, a vida social já possui uma certa ‘ordem’.” (Godelier, 1972).
8. Embora usando argumentos diferentes dos nossos, Paelink (1965) e Hansen (1967, 1971) já criticaram o uso da análise de insumo-produto para a teoria dos pólos de crescimento.

de que Lasuen (1969) tenha enfatizado a análise de estruturas organizacionais das grandes empresas, qual é a utilidade de um elemento isolado?

Devemos, ao contrário, ir além e tentar analisar estruturas agregadas de produção como “elementos” na elaboração de um sistema espacial, isto é, a projeção geográfica do sistema social em seu sentido mais amplo. O sucesso não mais será medido, como sob a atual doutrina, em termos da eficiência de trocas interindustriais, e reconhecido pelo aumento do produto em um dado período de tempo e sob determinadas condições de uso do capital e da mão-de-obra. O problema está mais voltado para a *produtividade espacial*, definida como o mais eficiente arranjo geográfico, no qual a estrutura espacial terá sido previamente definida, tendo-se em mente uma melhor distribuição de resultados. O conceito de planejamento espacial seria, conseqüentemente, enriquecido.

Para se entender esses objetivos, deve-se levar em consideração as estruturas econômicas, como uma manifestação de modelos de crescimento adotados, as estruturas geográficas, isto é, a distribuição da população, da infra-estrutura, das atividades, das instituições, assim como de seu contexto, e, finalmente, as estruturas sociais e políticas resultantes da superimposição do presente sobre o passado e da superimposição de influências locais, nacionais e internacionais. A população e as bases de suas atividades devem ser focalizadas sob uma perspectiva transtemporal. A definição do espaço como um sistema – isto é, uma definição multidimensional e operacional – é obtida pela interação destas estruturas.

A estrutura do espaço não depende apenas da localização das empresas, como sustenta a análise regional clássica, mas requer, também, a consideração da estrutura do Estado e da produção, assim como do modo pelo qual os recursos disponíveis são atribuídos às diferentes classes sociais. A importância de um indivíduo enquanto produtor e consumidor também depende de sua posição no espaço e varia em função das oportunidades na estrutura espacial. Embora a visão que se tem do problema fundamental de se encontrar uma organização es-

pacial capaz de difundir melhor o crescimento se baseie na interpretação que se faz da idéia de crescimento, as condições de crescimento e as condições de difusão devem ser vistas coordenadamente. Portanto, torna-se necessária uma definição das características específicas da organização espacial nos países subdesenvolvidos.

O ESPAÇO DO TERCEIRO MUNDO:

OS DOIS CIRCUITOS DA ECONOMIA E SUAS IMPLICAÇÕES ESPACIAIS

A aplicação da teoria dos pólos de desenvolvimento aos países subdesenvolvidos levanta a questão de se o espaço pode ser descrito indiscriminadamente nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos⁹. A maior parte dos analistas e planejadores do espaço agem como se as teorias elaboradas a partir de realidades ocidentais pudessem ser transpostas para o Terceiro Mundo. Tal posição se baseia na premissa de que o Terceiro Mundo é um "mundo em desenvolvimento" – isto é, esteja em um estado transitório, que progride em direção àquilo que os países desenvolvidos são hoje.

O conceito de modelos de trajetórias similares é inadequado (McGee, 1971), porque não se trata de uma questão de um mundo em desenvolvimento mas sim de um mundo subdesenvolvido, com seus próprios mecanismos e características. O estudo da história dos países subdesenvolvidos revela a natureza única de seu desenvolvimento em comparação com aquelas dos países desenvolvidos. Além disto, esta especificidade aparece claramente na sua organização econômica, societária e espacial.

Embora os componentes do espaço sejam universais e formem um contínuo através do tempo, eles variam quantitativa e qualitativamente através do espaço, exatamente como o processo de fusão dos elementos também difere conforme a combinação de seus componentes.

9. Em seu estudo sobre o estado de Minas Gerais, Boudeville (1957, p 25) ressalta as diferenças estruturais entre, de um lado, os Estados Unidos e a Europa, e, de outro lado, o Brasil.

Uma diferenciação real resulta desta variação. O espaço do Terceiro Mundo se caracteriza principalmente pelo fato de ser organizado e reorganizado, o mais das vezes em escala global, em função de interesses distantes. Entretanto, ele não é afetado de maneira uniforme por essas forças de mudança. O impacto destas é muito localizado porque a difusão pode deparar com uma inércia considerável (Santos e Kayser, 1971).

Além disso, as forças de modernização impostas tanto do interior como do exterior são extremamente seletivas em suas formas e em seus efeitos. As variáveis modernas não são todas recebidas ao mesmo tempo nem no mesmo lugar, porque a história se tornou espacialmente seletiva. Com cada vaga de modernização, o impacto destas forças produz alterações na importância das diversas variáveis, cujas combinações dão a um ponto no espaço suas características. O resultado é uma grande instabilidade na organização espacial, com desequilíbrios e repetidos reajustes.

Descontínuo e instável, o espaço do Terceiro Mundo também é multipolarizado, ou seja, está sujeito a (e dividido entre) uma multidão de influências e polarizações provenientes de muitos níveis de tomada de decisão. Quanto menor a escala espacial, maior o número de impactos, o que significa que as inovações atingem o nível local em diferentes pontos do tempo, produzindo uma redução ou desaceleração do tempo no nível local (Santos, 1973).

Finalmente, o espaço nos países subdesenvolvidos se caracteriza por enormes desigualdades de renda, que são expressas no nível regional por uma tendência à hierarquização das atividades e, no nível local, pela coexistência de atividades similares, mas que funcionam em diferentes níveis. As disparidades de renda são muito menos chocantes nos países desenvolvidos e têm muito pouca influência sobre o acesso a um grande número de bens e serviços. Em contraste, nos países subdesenvolvidos, as possibilidades de consumo variam grandemente. O nível de renda de cada um é função de sua localização espacial, a qual, por sua vez, determina a possibilidade de produzir e de consumir de cada um.

Os modos operacionais de espaço são, portanto, influenciados por essas enormes disparidades geográficas e individuais. Esta seletividade espacial no nível econômico assim como no social contém, em nossa opinião, a chave para a elaboração de uma teoria espacial. Na medida em que novos gostos são difundidos através do país e coexistem com gostos tradicionais, o aparato econômico é forçado a se adaptar tanto aos imperativos de uma modernização poderosa como a realidades sociais novas e herdadas. Isto é igualmente verdadeiro para o aparato da produção e para o aparato de distribuição. Desta forma são criados dois circuitos econômicos, responsáveis não apenas pelo processo econômico mas também pelo processo que governa a organização do espaço (Santos, 1971, 1972, 1975, 1978).

Portanto, a cidade não mais pode ser estudada como uma entidade monolítica. Chamamos estes dois subsistemas de “circuito superior ou moderno” e de “circuito inferior”. O circuito superior é resultado direto da modernização tecnológica e seus elementos mais representativos são os monopólios. A maioria de suas relações se dão com organizações localizadas fora da cidade e de sua região circundante porque este circuito se baseia em um quadro de referências nacional e internacional. O circuito inferior, composto por atividades em pequena escala e envolvendo primordialmente a população pobre, está, em contraste, bem estabelecido na cidade e mantém relações privilegiadas com sua região. Cada circuito constitui por si só um sistema, ou melhor, um subsistema do sistema urbano.

As atividades do circuito superior são responsáveis pela macroorganização do espaço, enquanto a organização espacial em nível local se divide entre os circuitos inferior e superior. Portanto, é neste nível que tem lugar a dialética entre os dois circuitos, embora as decisões macroespaciais também afetem o circuito inferior (Santos, 1975, 1978). A existência de dois circuitos, assim como sua competição, constitui, portanto, um elemento fundamental na explicação do espaço e um dado essencial a ser levado em conta no processo de planejamento, especialmente porque cada cidade tem, de fato, duas áreas de influência, uma vez que cada circuito mantém um tipo particular de relação com sua região.

Apenas o circuito superior tem sido objeto de pesquisa sistemática. A análise econômica e, no seu fluxo, a análise geográfica há muito tempo confundem o setor moderno da economia urbana com a cidade como um todo. Friedmann (1961, p. 89; 1964, p. 346) não afirma que “o setor popular está na cidade mas não faz parte dela”? Conseqüentemente, a maioria dos estudos não examina o conjunto da economia urbana, mas apenas uma sua parte, impedindo a formulação de uma verdadeira teoria do espaço.

O reconhecimento da existência dos dois circuitos requer uma discussão renovada acerca de conceitos aceitos – tais como a teoria da exportação urbana, a teoria do lugar central e a teoria dos pólos de crescimento –, que até agora serviram de base para muitas teorias de planejamento regional. Daqui por diante, o circuito inferior deve ser considerado como um elemento essencial para a compreensão das realidades urbana e regional. A teoria dos dois circuitos urbanos nos países do Terceiro Mundo aparece como um verdadeiro *paradigma*, no sentido conferido a esta palavra por Kuhn (1962), no qual as formulações capazes de interpretar a realidade e oferecer soluções para os problemas correspondentes devem ser reestabelecidas, e não readaptadas, para cada novo período histórico.

CRESCIMENTO SEM PÓLOS DE CRESCIMENTO

A teoria dos pólos de crescimento, como todas as outras teorias espaciais, leva em conta apenas o circuito superior, porque se acredita que somente a modernização, pelo estabelecimento de indústrias de ponta, é capaz de estimular o crescimento. O circuito inferior é considerado como um freio para o crescimento econômico mais do que aquilo que ele realmente é – pelo menos em sua fisionomia atual: um resultado da modernização tecnológica.

Esse ponto de vista contém uma série de ambigüidades. Primeiramente, as indústrias modernas não são necessariamente complementares. Em segundo lugar, estas indústrias podem não produzir efeitos disseminadores importantes. Finalmente, as indústrias podem lucrar

através das economias de aglomeração encontradas na cidade sem exercer, em troca, nenhum efeito multiplicador apreciável, especialmente quando se trata de indústrias de reexportação.

Não se tem certeza se as grandes indústrias, com uso intensivo de capital, são necessariamente dinâmicas, como Manne (1967) e Richardson (1969, pp. 106-107) sugeriram certa ocasião. Aydalot (1965) acredita que o termo indústria de ponta deveria ser reservado para indústrias capazes de gerar economias externas, e estas não são necessariamente as indústrias de grande porte. É, portanto, possível ter *crescimento sem pólos de crescimento*.

Este crescimento aparece em pontos privilegiados do espaço, especialmente quando, devido à modernização, novas economias de escala limitam geograficamente o estabelecimento de novas atividades. Cidades macrocefálicas e pequenas cidades industriais constituem o principal *locus* geográfico do crescimento, do qual são uma manifestação e não uma causa (Casimir, 1968, p. 11). Ao mesmo tempo, as atividades terciárias assumem uma maior importância dentro do sistema urbano porque a indústria moderna é incapaz de oferecer empregos suficientes. Este terciário “primitivo” (Beaujeu-Garnier, 1965) também é um terciário “refúgio” (Lambert, 1965). Ele está presente nas cidades sem atividades secundárias com a mesma intensidade que naquelas onde estas são importantes, isto é, tanto nos pólos como nos não-pólos. Desta forma, pode-se afirmar que o crescimento econômico e o desenvolvimento do circuito inferior ocorrem de maneira paralela. Portanto, o crescimento – ou, de toda forma, o crescimento tal como ainda é comumente definido – não aparece como o processo capaz de eliminar a pobreza.

OBSTÁCULOS A DIFUSÃO

Posto que existe uma falta de difusão social do crescimento, será possível supor que ocorre sua difusão espacial? Hirschman (1958) talvez tenha sido o primeiro a pensar desta forma. Como se estivesse tentando aplicar a tese de Schumpeter (1950, caps. 7 e 8) acerca da

“criação destrutiva” do espaço, Hirschman sugere a necessidade de encorajar o crescimento econômico em uma dada região, que se tornaria, então, a região propulsora do país, transmitindo o crescimento a outros pontos do espaço. Seguindo-se as idéias de Hirschman e de Hagerstrand (1967, p. 53), as noções de *pólos de crescimento* e de *difusão de inovações* começaram a ser integradas. Gauthier (1971) inclui Lasuen e Friedmann no grupo difusionista. De sua parte, Berry (1972, pp. 340-341) considera que o “papel desempenhado pelos centros de crescimento no desenvolvimento regional é um caso particular do processo geral de difusão de inovações e que, portanto, a lamentavelmente deficiente ‘teoria’ dos centros de crescimento pode ser enriquecida pelo retorno ao caso geral melhor-desenvolvido”.

A hipótese difusionista serviu de base para a elaboração, por Friedmann (1963, 1966), do conceito de núcleo-periferia – uma variante geográfica dos princípios previamente desenvolvidos por R. Prebisch (1949) e G. Frank para relações internacionais.

Ainda aí o problema é o de se saber se tais conceitos são aplicáveis aos países subdesenvolvidos sem primeiramente se definir o espaço do Terceiro Mundo, seu funcionamento e suas articulações.

As condições essenciais da organização espacial sempre derivaram do desempenho livre ou orientado das tendências de concentração e dispersão, muito embora tais condições variem em função das formas específicas assumidas pelas modernizações e dos tipos de atividades que influenciam a organização espacial. Devido às exigências da tecnologia, durante o atual período histórico, o aparato produtivo está se concentrando cada vez mais nas mãos de alguns poucos e em um número limitado de pontos no espaço. Similarmente, o Estado, que devido às novas condições internacionais impostas e facilitadas pelo novo dado tecnológico se tornou um Estado Moderno, vê-se equipado com poderes centralizadores. O domínio desses poderes se estende para além das decisões econômicas e políticas porque o exercício das funções do Estado moderno requer uma organização de transportes na qual a tendência à integração favorece todos os tipos de concentração.

O período tecnológico é, entretanto, o primeiro período na história do Terceiro Mundo a produzir uma difusão generalizada de duas variáveis elaboradas no centro: a difusão de informações e do consumo. O fenômeno é mais perceptível na América Latina do que em qualquer outra parte. As migrações resultam destas influências mas só afetam uma parte da população, uma vez que a revolução dos transportes facilita a difusão de certos bens. Além disto, o Estado não permanece e não pode permanecer indiferente às novas necessidades criadas, cujo atendimento continua fora do alcance da maioria dos indivíduos. Recorre-se a ele para fornecer, livre ou quase livre de despesas, um certo número de serviços, tais como facilidades educacionais e de saúde, que têm, pelo menos temporariamente, uma influência atrativa. Assim, a distribuição de bens e a oferta de serviços, que pressupõem uma aglomeração com um mínimo de tamanho, são responsáveis pelo estabelecimento de pequenas cidades no interior, enquanto a concentração da produção, com a conseqüente criação de monopólios, é responsável pela macrocefalia.

Desta forma, como fatores de concentração, tem-se a organização da produção e o Estado e, como fatores de dispersão, tem-se a população, em razão das novas necessidades baseadas na difusão de informações e do consumo, e, de novo, o Estado. O papel do Estado depende do uso de seus recursos para facilitar direta ou indiretamente a concentração da produção, ou se os usa para fornecer serviços à população local. O problema, contudo, não é apenas a vontade do Estado mas também seu poder, porque as tendências de concentração levam a formas monopolistas e oligopolistas de organização, que forcem o Estado a repartir não apenas a poupança popular mas também o poder de tomar decisões. Desnecessário se torna dizer que estas novas formas organizacionais usam seu poder decisório em seu próprio benefício, ou seja para agravar a concentração. O conceito de crescimento cumulativo, de Myrdal (1957), é, portanto, bem fundamentado. A idéia de que as economias externas e de aglomeração são substituídas num dado momento por deseconomias somente seria válida se as grandes empresas fossem forçadas a assumir a responsabilidade por sua própria infra-estrutura.

J. C. Funes (1972) crítica a analogia estabelecida entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos ao sugerir a possibilidade de difusão do crescimento a partir de uma região mais desenvolvida. Uma vez que o crescimento é cumulativo nos mesmos pontos ou regiões, o declínio das disparidades nas rendas regionais só pode ser conseguido através do crescimento duradouro. Funes (1972) continua apontando que “as economias externas e de aglomeração são usadas pelos setores capitalistas nos respectivos centros urbanos, enquanto as deseconomias são percebidas pelo Estado e por toda a população”¹⁰.

A localização de atividades modernas, indústrias principalmente, nas cidades intermediárias não depende da importância da demanda de inovações, tal como crê Friedmann (1969, p. 10)¹¹. Berry (1971, p. 116; 1972, pp. 340-342) também está enganado quando sugere a existência de um processo de filtragem hierárquica que segue a regra ordem-tamanho¹². Estes autores desconsideram as realidades contemporâneas (tais como o papel das estruturas agregadas de produção na organização espacial) e suas projeções no Terceiro Mundo. Berry (1972, p. 342) cita como uma das causas da filtragem hierárquica o movi-

10. Esta abordagem supõe a possibilidade de dois tipos de economias e deseconomias: a social e a individual (empresas e famílias). Embora exista a possibilidade de uma transferência de deseconomias individuais – isto é, de empresas e pessoas – localizadas nas grandes cidades, tanto para o setor público (devido a requisitos infra-estruturais crescentemente dispendiosos mas cujas taxas de atendimento não aumentam proporcionalmente aos gastos) como para a população nacional (através de preços de bens e serviços produzidos e oferecidos pelas grandes cidades), é evidente que uma transferência para outros centros urbanos não será encorajada (devido a deseconomias para as empresas e para os orçamentos domésticos) tal como pressupõe a teoria elaborada nos países desenvolvidos. Este parece ser um dos pontos críticos para a compreensão do processo de urbanização na América Latina, mas os pesquisadores não o têm tomado em consideração (J. Funes, 1972, p. XXX).
11. Em sua análise da difusão de inovações, Friedmann (1969, p. 10) afirma que a demanda efetiva é um fator determinante: quanto maior a demanda, mais alta será a probabilidade de inovação.
12. “[...] o potencial de inovação de um centro é função de sua posição na hierarquia urbana e da pressão exercida sobre ele, em virtude de sua localização relativamente aos outros centros da hierarquia que já adotaram a inovação” (Berry, 1972, p. 342).

mento das maiores empresas em direção às cidades de porte médio a fim de obter mão-de-obra barata. Lasuen (1969, p. 150) mostra que “as diferenças de salários entre regiões são fatores sem importância”. Na verdade esta questão deveria ser pensada em termos dos sistemas de estruturas, isto é, através da perspectiva de Godelier. De outro modo, o resultado será ambíguo, explicando porque teorias como a da “desconcentração concentrada” (Rodwin, 1960) são de limitado valor explicativo, uma vez que a concentração seletiva e cumulativa da produção moderna e a difusão generalizada do empobrecimento estão se acirrando através de todo o Terceiro Mundo.

PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA SOCIAL

Como será possível formar pólos de crescimento que levem em consideração a polarização representada pela existência dos dois circuitos da economia urbana? A solução está em se encontrarem modos de difundir o crescimento através do espaço e de evitar que a modernização amplie o circuito inferior, em razão de sua falta de efeitos positivos, o que tem piorado a pobreza. A estimativa de Morse (1970), de que seria preciso criar trezentos milhões de empregos nos países subdesenvolvidos até 1980, acalorou o debate sobre os meios de resolver o problema. G. Jones (1971), como muitos outros, acredita que a solução está na introdução de tecnologias intermediárias no Terceiro Mundo. Outros, como Ramos (1970), supõem que a coexistência de tecnologias modernas e tradicionais em diferentes proporções pode assegurar o pleno emprego. Todavia, o problema é tanto espacial quanto econômico. Kuklinski (1972, p. 220) afirma corretamente que “temos que lembrar que o principal objetivo de nossa época é a igualdade entre os seres humanos e não entre lugares”. Não obstante, o problema da igualdade é inseparável de uma organização espacial adequada, baseada numa estrutura de produção adequada. Como, entretanto, isto pode ser conseguido? O problema básico é se encontrar uma estrutura de produção que seja capaz tanto de transmitir o crescimento dos setores modernos aos não modernos como de atribuir os recursos disponíveis de uma maneira mais equitativa.

Imaginemos por um momento que seja possível mudar a atual estrutura de produção e, conseqüentemente, a estrutura de consumo. Esta alteração orientada na direção advogada por R. Gendarme (1963, p. 355), isto é, seria “um redirecionamento do setor moderno para o interior”. A liberdade com relação a modelos internacionais, por um lado, resultaria na redução da escala e da indivisibilidade dos investimentos e, de outro lado, liberaria mais recursos nacionais e externos. A primeira conseqüência seria a desconcentração das atividades “modernas” porque, então, elas seriam capazes de se localizar fora do “núcleo”. O Estado, não mais forçado a dividir recursos nacionais com estruturas oligopolistas, seria capaz de fazer maiores investimentos sociais e agrícolas nas periferias. Estes dois movimentos resultariam num fortalecimento das cidades intermediárias e locais, enquanto seus habitantes seriam menos pobres porque estariam capacitados a usar um maior número de serviços públicos e teriam um maior acesso a bens e serviços oferecidos por empresas privadas.

Voltemos àquilo que ocorre presentemente nas cidades do Terceiro Mundo. Pode-se observar, particularmente nas metrópoles e cidades intermediárias, um circuito superior marginal próximo ao circuito superior propriamente dito (Santos, 1975, 1978). Nas cidades intermediárias, as relações entre o circuito superior marginal e o circuito inferior e suas respectivas populações são mais importantes do que aquelas entre o circuito superior e o circuito inferior. As atividades do circuito superior marginal parecem-se com as do circuito inferior, uma vez que são criadas em função da demanda regional e não têm um âmbito extra-regional. Nas metrópoles, o circuito superior marginal pode ser taticamente um aliado do circuito superior quando e onde ambos formem um sistema baseado numa comunidade de interesses quanto à formação de preços e à partilha do mercado. Nas cidades intermediárias, entretanto, o circuito superior marginal não participa desta aliança. Sua sobrevivência pressupõe a ausência de condições que permitiriam o estabelecimento de empresas do circuito superior. O exemplo de Barquisimeto, na Venezuela, é típico desta industrialização “para cima”. O desenvolvimento da tecnologia, administração e transportes

mais cedo ou mais tarde resulta no declínio das empresas do circuito superior marginal e toda tomada de decisões, senão toda a produção, se transfere para a cidade macrocefálica. O circuito superior marginal encontra-se presentemente em condições de abastecer as populações das vizinhanças, enquanto oferece localmente um grande número de empregos diretos e indiretos. Não obstante, seu futuro é muito incerto, porque o controle por um sistema de produção, que deveria aumentar a produtividade econômica mas que na realidade enfraquece o Estado, solapa as cidades intermediárias, reduz o número de empregos e piora o problema da pobreza.

Não foi provado que grandes unidades de produção têm os níveis de produtividade mais elevados (Messner, 1966, p. 243; Owens e Shaw, 1972, cap. 6)¹³. Além disto, não devem ser negligenciados abundantes recursos de mão-de-obra. O contraste entre massas desempregadas e escassez de capital há muito realçou a necessidade de uma solução mais radical para os problemas do Terceiro Mundo.

Um declínio da sua distância tecnológica permitiria relações menos extorsivas entre os circuitos superior e inferior. Sob as condições atuais, uma vez que o circuito inferior desempenha um papel regulador entre a economia moderna e as massas empobrecidas que emprega, ele age basicamente como um cinto de transmissão para as poupanças populares que “ascendem” para o circuito superior através de diferentes canais. O circuito moderno dominante é o único beneficiário daquilo que G. Beckford (1972) chamou de “pobreza persistente”. Sob as condições que simulamos anteriormente, o circuito inferior experimentaria um aumento de produtividade, já que a população seria menos pobre e poderia chegar mais perto do circuito moderno. *Este se tornaria menos moderno e “menos superior” enquanto o primeiro se tornaria “menos inferior”*. Já que as cidades intermediárias seriam fortalecidas, elas desempenhariam um verdadeiro papel regional. Este poder controlador regional produziria numerosos efeitos multiplicadores sociais e econômicos. As migrações seriam redistribuídas entre as várias cidades da rede e, como sugere Hansen (1971, p. 195), seria desenvolvido um sistema de pólos de desenvolvimento social e econômico, em vez de um único pólo de crescimento.

Para sermos precisos, nosso modelo é muito geral e deve ser retrabalhado, a fim de levar em conta as realidades locais. A combinação de possibilidades econômicas e políticas determinará o grau de sucesso das iniciativas. É preciso não esquecer, contudo, que uma solução isolada só pode ser efetiva quando considerada como um elemento de uma estratégia total, e nunca como uma solução autônoma.