

DEDALUS - Acervo - FFLCH



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

COMISSÃO EDITORIAL

*Presidente* José Mindlin  
*Vice-presidente* Oswaldo Paulo Forattini  
Brasílio João Sallum Júnior  
Carlos Alberto Barbosa Dantas  
Franco Maria Lajolo  
Guilherme Leite da Silva Dias  
Laura de Mello e Souza  
Plínio Martins Filho

*Diretora Editorial* Silvana Biral  
*Diretora Comercial* Ivete Silva  
*Diretora Administrativa* Angela Maria Conceição Torres  
*Editores-assistentes* Marilena Vizentin  
Jadyr Pavão  
Marcos Bernardini

MILTON SANTOS

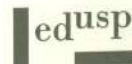
# O Espaço Dividido

*Os Dois Circuitos da Economia Urbana  
dos Países Subdesenvolvidos*

SBD-FFLCH-USP



*Tradução*  
MYRNA T. REGO VIANA



11.6  
S237e  
2.ed.  
e.3

1388345

Copyright © 2002 by Família Santos

Título original em francês: *L'espace partagé. Les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés*

1ª edição 1979 (Livraria Francisco Alves Editora S.A.)  
2ª edição 2004 (Edusp)

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento  
Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP

Santos, Milton, 1926-2001.

O Espaço Dividido : Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos / Milton Santos ; tradução Myrna T. Rego Viana. – 2. ed. – São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

440 p. ; 14 x 21 cm. – (Coleção Milton Santos ; 4)

Título original em francês: *L'espace partagé. Les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés*

Inclui bibliografia, índices remissivo, onomástico e das ilustrações.

ISBN 85-314-0833-4

1. Geografia humana. 2. Geografia política. 3. Terceiro mundo. I. Título. II. Título: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos. III. Série.

CDD-910

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo  
Av. Prof. Luciano Gualberto, Travessa J, 374  
6º andar – Ed. da Antiga Reitoria – Cidade Universitária  
05508-900 – São Paulo – SP – Brasil  
Divisão Comercial: tel. (0xx11) 3091-4008 / 3091-4150  
SAC (0xx11) 3091-2911 – Fax (0xx11) 3091-4151  
www.usp.br/edusp – e-mail: edusp@edu.usp.br

Printed in Brazil 2004

Foi feito o depósito legal

## SUMÁRIO

Prefácio à Edição Francesa .....	11
I. INTRODUÇÃO: EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA .....	15
A Planificação e os Atrasos Teóricos .....	16
A Dimensão Histórica .....	18
Especificidade do Espaço no Terceiro Mundo .....	20
Resposta ao Desafio? .....	22
O Problema do Circuito Inferior .....	23

### Primeira Parte

#### OS DOIS CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

2. FORMAÇÃO E CARACTERÍSTICAS .....	29
Modernização Tecnológica e Formação dos Dois Circuitos .....	29
Anatomia dos Dois Circuitos: Elementos e Características .....	38
Nem Circuito Intermediário, nem <i>Continuum</i> .....	48
Bipolarização, mas não Dualismo .....	53

Quarta Parte

## O ESPAÇO DIVIDIDO

## O ESTADO, OS MONOPÓLIOS E A MACROESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO

### 1. OS DOIS CIRCUITOS E A ANÁLISE GEOGRÁFICA: O NÍVEL MACROESPACIAL

**N**o estudo dos dois circuitos da economia urbana do Terceiro Mundo, uma das abordagens mais ricas é a de suas repercussões espaciais.

A organização do espaço pelos dois circuitos compreende: 1) as atividades capazes de uma macroorganização do espaço; 2) as atividades incapazes de uma macroorganização do espaço.

O Estado e as atividades do circuito moderno, em particular os monopólios e as firmas multinacionais, constituem os dados essenciais da macroorganização do espaço<sup>1</sup>. As atividades do circuito inferior têm seu alcance limitado a espaços mais restritos.

Não há muitos trabalhos sobre os monopólios nos países subdesenvolvidos. Por um lado, a maior parte dos estudos existentes referem-se mais à estabilidade que ao crescimento (Merhav, 1969, p. 7) e freqüentemente negligenciam os problemas de desenvolvimento econômico (Mason, 1967, p. 79). Se, entretanto, alguns economistas interessaram-se



pelas relações entre as estruturas monopolísticas e o espaço, como por exemplo Greenhut (1963), esse espaço em geral se restringe ao espaço das firmas<sup>2</sup>. Foi Claval (1968) um dos primeiros que sugeriu, de maneira sistemática, a introdução dessa categoria no estudo geográfico.

Fazem muita falta aos países subdesenvolvidos estudos sistemáticos e profundos sobre as relações entre a natureza do Estado e as formas de organização da produção. No entanto, poder-se-ia encontrar aí uma das chaves para a compreensão dos fenômenos da riqueza e da pobreza e sua manifestação espacial, devido à solidariedade que existe entre todos esses fenômenos.

Pode-se acreditar num simples esquecimento por parte dos especialistas? Sem nem mesmo discutir isso, achamos que é indispensável e urgente considerar, na análise geográfica, esse poderoso instrumento de interpretação representado pelo papel dos monopólios. A tarefa não é fácil devido ao grande número de incógnitas e à dificuldade de uma correta interpretação dos dados à disposição do pesquisador. Há, por outro lado, um grande número de evidências que precisam apenas ser analisadas. O exame das condições do impacto espacial dos monopólios nos países subdesenvolvidos poderá, a partir de casos concretos, fornecer os materiais indispensáveis à compreensão de seu papel geográfico. Seguimos o conselho de Harrod (1967), para quem “o trabalho empírico é absolutamente essencial neste domínio”. Poder-se-ia dessa forma começar a trabalhar e a ver bem mais claro nesse terreno obscuro, à espera da construção de uma teoria sofisticada.

O exame da ação dos monopólios sobre a organização do espaço evidentemente não pode ser feito sem se levar em conta outros elementos como a organização e a distribuição dos transportes, o nível da industrialização, as relações de dependência internacional, a situação geopolítica. Contudo, não parece – e não somente em relação aos países subdesenvolvidos – que a análise espacial tenha levado em consideração a combinação desses elementos.

As conseqüências geográficas da ação dos monopólios não são as mesmas em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nos países

desenvolvidos, as firmas de grandes dimensões, nacionais ou supranacionais, funcionam no plano das especializações internacionais, em relação com as necessidades desses mesmos países que formam o centro do sistema mundial. A complementaridade é indispensável. Não ocorre o mesmo nos países subdesenvolvidos, que não têm domínio do mercado.

Do ponto de vista das condições espaciais de realização das grandes firmas, pode-se falar, nos países desenvolvidos, de uma *especialização vertical* do território. A fricção do espaço é relativamente nula e sua fluidez assegura a complementaridade funcional entre pontos diferentes em que as produções complementares se realizam. Nos países subdesenvolvidos, só se pode falar de *especialização horizontal*, com uma seletividade do espaço para os diferentes níveis de produção industrial, devido à raridade dos pontos que dispõem de vantagens locacionais significativas. Há uma tendência para as concentrações com efeitos cumulativos.

A ação do Estado é exercida em todos os níveis e em todos os escalões do espaço, mas ela é única no nível da Nação, no sentido de que, para serem eficazes, todas as outras ações são obrigadas a se adaptar, a menos que estejam em condições de comandar a ação do próprio Estado. Entretanto, do ponto de vista institucional, o Estado constitui o nível superior da armadura. O Espaço-Estado é o sistema que inclui, e do qual dependem, todos os outros<sup>3</sup>.

A força atual do Estado decorre essencialmente das novas realidades da economia internacional (Navarro de Britto, 1972), criadoras de novas necessidades e que obrigam o Estado a se modernizar e a estar presente em toda a parte. A participação nas condições da modernização tecnológica conduz o aparelho do Estado a uma série de obrigações, seja nas relações com o mundo exterior, seja para estar em condições de responder às novas necessidades da população nacional. No primeiro caso, a necessidade de criar certos mecanismos ou instrumentos de trocas internacionais atribui ao Estado o papel centralizador no domínio da moeda, dos impostos, do comércio exterior, dos bancos.



As próprias modernizações provocam desigualdades de oportunidades entre os cidadãos. A situação de monopólio acarreta uma distribuição regressiva das rendas (Claval, 1968, p. 160; Jalée, 1969, p. 129; Preiser, 1971, p. 139; Sylos Labini, 1962, pp. 125-126). A dimensão tecnológica dos instrumentos de trabalho e dos equipamentos que se tornaram indispensáveis à vida coletiva ultrapassa as possibilidades individuais e faz com que o Estado apareça como a única solução para esses problemas, tendo que intervir cada vez mais nesses domínios que, há pouco, eram reservados às iniciativas privadas. Nos mais diferentes domínios, como a educação, a saúde ou as comunicações, os transportes e a energia elétrica, o progresso e a difusão devem-se essencialmente à intervenção do poder público<sup>4</sup>.

Hirschman (1964, pp. 216, 217) engana-se ao atribuir à falta de talento, de direção técnica e de planificação, ou a preocupações eleitorais, o que ele chama de “pulverização” dos projetos de investimentos. Isso se deve, em grande parte, ao impacto da própria modernização tecnológica nos países pobres. Os governos são forçados a responder tanto às necessidades reais redescobertas pelos cidadãos, como às necessidades criadas pelo efeito-demonstração e pelas mudanças da estrutura da produção no país.

Os serviços disseminados pelo Estado através do país induzem novas atividades a montante (frequentemente modernas) e a jusante (atividades pertencentes aos dois circuitos). Um número importante de empregos então criados favorece o nascimento de atividades comerciais e de fabricação modernas. Mas, em contrapartida, a modernização das infra-estruturas, entre elas os transportes, favorece as grandes firmas situadas nos maiores centros urbanos que, então, vêm seu mercado ampliado e unificado. O Estado modernizador aparece, portanto, também como uma condição fundamental da criação e do fortalecimento das atividades modernas e das formas monopolísticas de atividade.

A tendência à concentração dos meios financeiros nas mãos do governo central é generalizada. Por toda parte, o governo central guarda para si próprio a parte do leão na coleta dos impostos e só deixa aos

outros níveis da administração uma parcela relativamente reduzida da massa tributária. Além disso, como os municípios geralmente são muito numerosos<sup>5</sup>, os recursos correspondentes são pulverizados.

Na Colômbia, por exemplo, entre 1949 e 1959, a parte dos impostos que vai para a Nação passou de 53,8% para 59,59%, enquanto a dos departamentos reduziu-se de 25,27% para 18,78% e a dos municípios permanece relativamente estacionária<sup>6</sup>.

Pode-se acreditar que os regimes políticos organizados segundo a forma federativa supõem um papel menor do Estado central? Talvez tenha sido assim nos períodos precedentes, mas a modernização tecnológica exige uma unidade de comando<sup>7</sup> e, por conseguinte, uma concentração crescente. Portanto, a maior parte dos impostos coletados vai para o governo federal a quem cabe, então, tomar as decisões mais importantes e é quem tem as possibilidades de investimento maciço.

Por outro lado, como a modernização completa do aparelho do Estado não é possível, a realização das tarefas atinentes à modernização do país é cada vez mais atribuída a uma administração paralela, formada de organismos mais ou menos autônomos<sup>8</sup> e dependentes da autoridade centralizadora do governo que, dessa forma, ganha maior capacidade de decisão. Mas, pelo fato de a poupança coletiva ser, em parte, absorvida pelos monopólios, os recursos que restam ao Estado são, de qualquer maneira, reduzidos.

Essa repartição dos recursos tem repercussões sobre a organização do espaço. O espaço, como vimos (1971), organiza-se segundo uma atuação dialética de fatores de concentração e de dispersão. As estruturas monopolísticas constituem um fator de concentração, a difusão da informação e do consumo desempenham um papel de dispersão, enquanto o Estado tem um papel misto. Quando o Estado funciona como suporte dos monopólios pela concentração das infra-estruturas, age como um elemento de concentração econômica e demográfica. Quando o Estado dissemina pelo território os equipamentos de natureza social, como hospitais e escolas, ou distribui incentivos aos agricultores, é um fator de dispersão. Cada vez que há a tendência a equipar o país, segundo uma determinada mitologia de crescimento à



Rostow (Morse, 1971; Myint, 1965a; Mishan, 1967), que termina por dar a parte boa às grandes firmas e aos monopólios, os recursos tornam-se cada vez menos disponíveis, para que os fatores de dispersão geográfica se imponham. Modernização e tecnocracia, sendo sinônimas nas condições atuais, o movimento para a concentração é apoiado por uma poderosa argumentação técnica, que faz entrever, num futuro não distante, a difusão geográfica e social do crescimento. O resultado, entretanto, é o contrário: pobreza difundida por toda a parte, pobreza concentrada nos pontos de crescimento. Isso, não podemos negar, constitui um dos resultados mais graves da associação funcional do Estado com os monopólios.

#### AS METRÓPOLES COMPLETAS E INCOMPLETAS

A modernização do Estado permite falar da existência de metrópoles, mesmo nos países muito pequenos ou nos mais pobres. As condições gerais da modernização tecnológica fazem com que mesmo as menores capitais tenham que se equipar de serviços de primeira ordem, indispensáveis ao funcionamento de um Estado moderno. O nível dos serviços não está obrigatoriamente em relação com o nível das atividades propriamente econômicas.

As metrópoles são um fruto da modernização recente dos países subdesenvolvidos por influência da industrialização mundial e/ou nacional. Esse tipo de cidades anteriormente não existia nos países do Terceiro Mundo<sup>9</sup>. As grandes cidades latino-americanas anteriores à segunda revolução industrial (a que começa em torno de 1870) não podiam ser consideradas metrópoles, se reservarmos esta expressão para as grandes cidades que se irradiam sobre um vasto território e dotadas de uma importante gama de atividades destinadas a satisfazer as exigências da vida quotidiana da totalidade da população nelas contida, quer dizer, tanto a serviço das massas como das classes privilegiadas. Cidades como Salvador ou Lima, no século XVIII ou no início do século XIX, dominavam um vasto território, mas eram incapazes de fornecer a suas classes abastadas os bens e serviços considerados

necessários, que tinham de ser importados. Os pobres praticamente não participavam das formas de consumo essenciais.

O fenômeno metrópole é inseparável do da grande cidade ou da capital de um Estado moderno. A grande cidade tornou-se metrópole quando da revolução do consumo no mundo. Novas necessidades, tanto na escala das relações internacionais como na escala do simples indivíduo, não só aumentaram a dimensão das cidades mas também provocaram um inchamento e uma diversificação das atividades.

Os dois fenômenos têm relações de causa e efeito recíprocas. É por isso que as grandes cidades dos países subdesenvolvidos são macrocéfalas e os países que anteriormente não tinham cidades freqüentemente entraram na era da urbanização moderna com cidades de grandes dimensões.

As novas formas de produção, consecutivas à revolução tecnológica, não poderiam se instalar em outro meio que não fossem as grandes aglomerações; além do mais, a modernização do consumo que atinge os recantos mais distantes do país age como um desencadeador de migrações que alimentam o inchamento demográfico das aglomerações melhor localizadas.

Mas, é necessário, antes de tudo, entrar num acordo sobre o termo "metrópole". Cremos que, em termos de análise urbana em país subdesenvolvido, uma das maiores fontes de ambigüidade vem de um problema de taxonomia. As classificações mais correntes são de dois tipos: 1) as que se contentam com o dado demográfico bruto e que distinguem as cidades em função do volume da população (cidades pequenas, médias, grandes e muito grandes)<sup>10</sup>; 2) as que se referem a uma classificação funcional em que a aglomeração urbana freqüentemente aparece desligada da noção de organização urbana do espaço (assim, fala-se de cidades industriais, cidades comerciais, cidades administrativas, cidades religiosas, cidades de repouso ou de férias, cidades universitárias etc.).

Propomos uma classificação diferente, considerando que a capacidade de organização do espaço pela cidade depende de seu nível funcional. Ter-se-iam as cidades locais, as cidades regionais, as metrópo-



les incompletas e as metrópoles completas (Santos, 1971, cap. 2). As metrópoles são o escalão responsável pela macroorganização do território, mas é necessário distinguir metrópoles completas de metrópoles incompletas. Fala-se com muita frequência de “metrópoles”, como se todas fossem da mesma natureza (fig. 5). A função metropolitana, nos países subdesenvolvidos, é exercida em dois níveis. Uma metrópole completa é capaz de responder a amplas necessidades econômicas e sociais com meios segregados por ela própria, tais como a produção de bens de capital ou a elaboração de tecnologias adaptadas às exigências da sociedade econômica nacional (Santos, 1970, p. 32). As metrópoles incompletas também se irradiam sobre um vasto espaço, mas só podem exercer a totalidade das funções comparáveis a partir de contribuições externas, vindas justamente, na maior parte dos casos, das metrópoles completas.

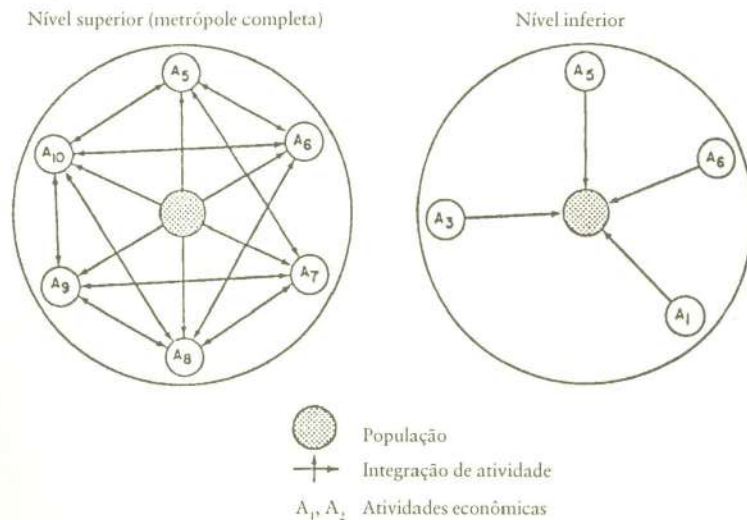


FIGURA 5 - NÍVEL DE COMPLEXIDADE DA ECONOMIA URBANA NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS.

As metrópoles completas representam os pólos econômicos dos países subdesenvolvidos já industrializados (Brasil, Argentina, Egito, México, Índia e, segundo a definição que se der a “país subdesenvolvido”, a China e a União Sul-Africana). Os países subdesenvolvidos industrializados, em geral, iniciaram seu processo de industrialização precocemente em relação aos outros países subdesenvolvidos. Assim, são capazes de prover a maior parte de suas necessidades em produtos fabricados, inclusive para equipar outras indústrias e assegurar a criação de infra-estruturas nacionais.

Quanto às metrópoles incompletas, são uma conseqüência: 1) do atraso da industrialização, no plano nacional ou internacional; 2) das formas que a industrialização assume, quando ocorre.

Todavia, apesar de sua capacidade de macroorganização do território, as metrópoles incompletas não dispõem da totalidade dos meios dessa dominação e são obrigadas a se completar fora. Podem se completar no próprio país, se nele houver uma metrópole completa (Salvador em relação a São Paulo, Rosário em relação a Buenos Aires, Guadalajara em relação à Cidade do México, Alexandria em relação ao Cairo etc.) ou no exterior (Abidjan em relação a Paris, Acra em relação a Londres etc.). Assim, no primeiro caso, as metrópoles incompletas são regionais e, no segundo caso, são nacionais.

Nos países desenvolvidos, exceto em alguns casos raros como o da França, é difícil falar de uma metrópole completa comandando uma rede de metrópoles incompletas. Todas as metrópoles, cujo papel não é somente regional ou nacional, são ao mesmo tempo metrópoles internacionais e metrópoles incompletas. Isso mantém a extrema fluidez de um espaço nacional poderosamente integrado, que facilita extremas especializações, freqüentemente em nível internacional, e complementaridades igualmente grandes, também em nível internacional.



*O Estado e as Necessidades de Integração Territorial*

A importância do Estado na vida moderna explica, em parte, a tendência à hegemonia das cidades capitais dos países. O próprio exercício da função política de coordenação de toda a vida nacional acarreta a necessidade de melhorar a infra-estrutura de transportes e de comunicações ou de criá-la a partir do nada, como em vários dos novos Estados africanos. Muito freqüentemente pode constatar-se uma relação entre a criação de infra-estruturas de transportes e a localização das capitais (Reichman, 1972, p. 2) e dos maiores centros (Harrison Church, 1972, p. 2).

Durante o período colonial, a construção de estradas também era preocupação dos governos metropolitanos. Mas tratava-se, na ocasião, de estradas de ferro e de estradas de penetração destinadas a facilitar o escoamento dos produtos necessários à economia do país dominante. Não se tratava de “rede”, e nem de integração da economia territorial.

Tal situação conduzia à formação de um conjunto de cidades geralmente sem relações umas com as outras. Contudo, uma das manifestações essenciais do Estado moderno é a constituição de uma rede unificada de transportes. Para Labasse (1968, p. 157), “a rede de circulação é, com efeito, a expressão geográfica fundamental do Estado”<sup>11</sup>.

*Industrialização e Tendências à Integração Econômica*

Entretanto, é a industrialização que constitui o elemento fundamental da integração do país. O Estado tem necessidade de uma rede extensa de estradas, que ele constrói, mesmo em más condições, de modo a assegurar sua presença no território. Mas uma rede de estradas de ferro ou de rodagem não é sinônimo de integração econômica ou geográfica. Não basta que as ordens e as decisões de natureza política possam circular por todo o país, atingir os pontos mais distantes e

provocar reações localizadas; é igualmente necessário que os resultados da atividade econômica de uma região repercutam em outras regiões. Trata-se de um mecanismo que, em geral, assume a forma de distribuição de produtos manufaturados, pelas regiões mais avançadas, para o resto do país; e da remessa de produtos alimentares, matérias-primas, capitais e homens para elas.

Sem se atrasar para melhor defini-lo, constata-se um fenômeno de complementaridade inter-regional, apesar das trocas assimétricas que conduzem à idéia de dominação e de dependência. A diferença, em relação à situação atual, é que, antes, cada região criada para satisfazer a demanda do exterior mantinha laços diretos com este, apesar da unidade política e administrativa do país e, freqüentemente, apesar da existência de estradas. Isso foi muito evidente durante a colonização na África e na Ásia.

Atualmente, não acontece a mesma coisa. Se relações privilegiadas com o exterior ainda podem existir ou, mesmo, ser criadas, relações importantes do ponto de vista da hierarquia entre as cidades e da estruturação do país, em termos de espaço unificado, têm sua origem na industrialização orientada para as necessidades nacionais. É por isso que, a partir do nível de industrialização que permite ou exige relações ininterruptas entre a cidade mais importante e as outras cidades, o sistema nacional tende a ser comandado por essa aglomeração que geralmente é a capital do país, mas que também pode ser outra cidade.

Antes que o país se industrializasse, as estradas de ferro e de rodagem eram traçadas em direção aos portos disseminados ao longo do litoral. Isso se devia ao fato de a agricultura de exportação ou a atividade de mineração serem as atividades essenciais. Somente a industrialização impõe a criação de verdadeiras redes.

*Integração e Curto-circuito*

Quanto mais elevado é o nível de industrialização de um país, mais avançada é a integração da indústria no *core* e, por conseguinte, mais progride a integração do território. Mas essa integração é sempre relativa; a verdadeira integração só ocorre nos países desenvolvidos.



Entre os países subdesenvolvidos que têm uma rede de transportes relativamente densa (geralmente nas regiões mais dinâmicas), é necessário distinguir os que conseguiram uma integração (sempre relativa) dos transportes antes do início de seu processo de industrialização, daqueles em que a integração territorial é uma conseqüência da industrialização.

Sem dúvida, é possível encontrar redes densas em países não industrializados. É o caso da Argélia, onde se instalou um campesinato de origem européia, após a revolução dos transportes, para se dedicar a uma agricultura comercial de alto rendimento e destinada principalmente à exportação. Mas isso é uma integração muito parcial, periférica, que multiplica o resultado dos esforços de seus beneficiários sem difundir-lo no resto do país. Trata-se, antes, de um bolsão de território "integrado" ou marginal, no interior de um país não-integrado. A verdadeira integração só é possível com a industrialização.

Em alguns países, como o Brasil, por exemplo, no decorrer da história, diversas regiões responderam às demandas dos países europeus, através da implantação de culturas de exportação e da criação de cidades-portos que se tornaram importantes. Isso permitiu a formação de sistemas espaciais isolados, diretamente ligados ao exterior, por intermédio da cidade principal, centro de exportação e de importação. A modernização e a industrialização do país, assim como a integração do território por meio de estradas, provocaram uma perda de vitalidade das capitais históricas em proveito da nova metrópole. Esta tende a transformar-se no pólo econômico incontestável do país, enquanto os velhos pólos tornam-se incapazes de responder à demanda crescente de bens das populações do interior. Há também uma tendência ao crescimento das cidades regionais no interior, que entram em concorrência com as velhas capitais históricas. Essa tendência é reforçada pela instalação de certos serviços públicos nessas cidades do interior (Grove e Huszar, 1964).

A concentração das atividades e dos recursos na cidade faz com que, seja qual for o nível de industrialização, de modernização e de urbanização do país e da própria cidade, esta detenha o papel de cen-

tro da vida nacional. A aglomeração assim privilegiada torna-se o principal emissor de regras, ordens e inovações do ponto de vista econômico, social e cultural, e mesmo político.

Dois dos resultados dessa polarização são comuns a todos os países do Terceiro Mundo. Há, antes de tudo, a formação de uma rede urbana com tendência piramidal. Mas, por outro lado, se as cidades de mesmo nível realizam polarizações secundárias em relação às aglomerações de níveis inferiores, praticamente não há relações entre cidades do mesmo nível. Todas elas recorrem às cidades de níveis superiores, em busca de bens e serviços que não têm condições de produzir.

As capitais históricas evoluem em diferentes ritmos, mas não têm força de manter relações bilaterais entre si<sup>12</sup>. Tudo, ou quase tudo, no domínio econômico passa pela metrópole econômica nacional.

A medida que o país se industrializa ou melhora suas comunicações internas<sup>13</sup>, produz-se um verdadeiro "curto-circuito". Aglomerações de um nível inferior não têm necessidade de passar pelas cidades do

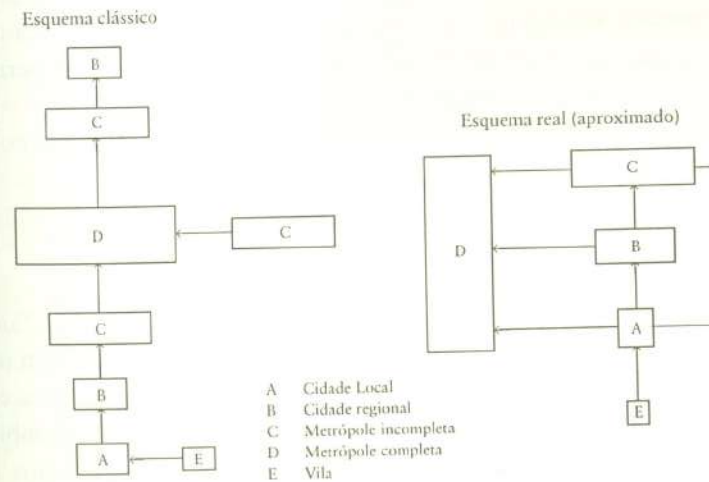


FIGURA 6 - AS RELAÇÕES ENTRE AS CIDADES EM UMA REDE URBANA.



nível imediatamente superior, mas dirigem-se diretamente às cidades mais importantes (fig. 6). Mesmo os comerciantes do mercado escapam, em certa medida, da influência dos fornecedores locais e podem eliminá-los, abastecendo-se parcial ou totalmente numa grande cidade. Sem dúvida, a distância, em termos de tempo e preço, pesa para muitos, assim como o tipo de mercadoria a ser revendida.

### O "Centro" e as Periferias

As situações chamadas de "bacia urbana" por Kayser (1966) e de "economia regional isolada" por Friedmann (1966) são cada vez menos possíveis e menos freqüentes. Quase não há mais divisão "horizontal" do espaço entre as cidades, mas uma divisão "vertical", com uma imbricação crescente da ação das cidades de diversos níveis. Num mesmo espaço, defrontam-se influências de alcance e intensidade diferentes, o que torna inútil a preocupação de delimitar o espaço totalmente dependente de uma certa cidade.

Essa espécie de explosão das redes "tradicionais" e o impulso da vida local não ocultam as desigualdades de situação entre regiões mais prósperas e dominantes e regiões menos desenvolvidas e dominadas. De qualquer modo, a cidade local e o campo são colocados na periferia sócio-econômica e pagam um preço elevado por sua defasagem: o do empobrecimento de seus habitantes em relação aos das zonas polares do país.

### Periferia e Empobrecimento

A palavra periferia pode ser utilizada em diferentes acepções. Cada disciplina científica pode lhe atribuir um significado próprio. Em termos geográficos, a periferia não será definida pela distância física entre um pólo e as zonas tributárias, mas antes em termos de acessibilidade. Esta depende essencialmente da existência de vias e meios de transportes e da possibilidade efetiva de sua utilização pelos indivíduos, com o objetivo de satisfazer necessidades reais ou sentidas como

tais. Mas a incapacidade de acesso aos bens e serviços é, em si mesma, um dado suficiente para repelir o indivíduo, e também a firma, a uma situação periférica.

Os elementos que nos interessam são a localização da produção, a organização dos transportes e a acessibilidade física e financeira dos indivíduos aos serviços e bens desejados. É a partir desses elementos que se poderá definir uma situação periférica ou de "marginalização geográfica", como Kayser prefere chamar (1971, p. 521).

Essa acessibilidade diminui, grosso modo, da cidade maior para o campo. Mas um modelo assimétrico de distribuição das aglomerações, assim como dos níveis das rendas agrícolas geograficamente desarmônicas, modifica isso, tornando mais complexo o quadro simplificado que apresentamos acima.

Por toda a parte nos países subdesenvolvidos, a simultaneidade dos meios de transportes de diferentes épocas é a regra: o ônibus moderno, em geral, passa pela mesma rua que uma carroça ou um *cyclo-pousse*\*; os meios de comunicação modernos estão em permanente concorrência com os meios tradicionais, incluindo-se aí o transporte de tração humana<sup>14</sup>. Mas é nas zonas periféricas que esse amálgama é mais visível, acrescentando-se aí a tendência à especialização dos veículos em função da qualidade dos caminhos.

Se nos países desenvolvidos as populações distanciadas dos grandes centros têm diferentes acessos aos transportes, esse fenômeno é bem mais significativo nos países subdesenvolvidos<sup>15</sup>, onde os recursos levam a uma escolha estreita em matéria de investimento em estradas, ao que se acrescenta a necessidade de construir grandes eixos de acordo com a exigência de uma economia voltada para fora. Tudo isso lhes deixa poucos recursos para a instalação de uma rede de transportes<sup>16</sup> e reduz ainda mais a acessibilidade da população rural aos centros de comercialização, abastecimento e serviços, o que equivale a um empobrecimento.

\* Transporte urbano de passageiros, puxado por homem (N. da T.).



O isolamento de uma aglomeração e seu distanciamento do “centro” industrial também podem dar aos comerciantes, se estes são pouco numerosos, uma posição de monopólio (Mason, 1967, p. 101) que lhes permite fixar os preços. Isso diminui o número de consumidores e reflete-se sobre o resto da economia, mas o comerciante não está perdendo sozinho.

Por toda a parte, estar distante é sinônimo de ser prejudicado; nos países subdesenvolvidos, estar distante é ainda pior; é se condenar a ser pobre. O termo distância deve ser tomado numa acepção sócio-econômica que caracteriza a situação geográfica das periferias; não é uma questão de distância física, mas de acessibilidade. Preços dos produtos vendidos sensivelmente mais baratos, preços dos produtos comprados sensivelmente mais caros, difícil acesso aos serviços privados e públicos, tudo isso caracteriza um *capitis diminutio* do indivíduo em função de sua localização no espaço<sup>17</sup>.

O produtor rural é prejudicado como vendedor e como comprador. A fraqueza diante do intermediário depende de vários fatores que vão da oscilação das colheitas ao tipo de produto que tem para oferecer — rapidamente perecível ou não, facilmente substituível por produtos importados ou não, destinado ao consumo local ou a mercados distantes. Se bem que o número de intermediários pese muito, uma coisa é certa: o agricultor sempre sai perdendo.

O crédito, concedido em diversas modalidades, é mais restrito na periferia. Em Tanganica, Hawkins (1965, p. 134) constatou que, nas grandes cidades, 85% a 90% das mercadorias são compradas a crédito, enquanto nas pequenas cidades da hinterlândia a porcentagem desce a 60%. Isso representa um número mais reduzido de produtos no comércio e, devido à carência de dinheiro, preços mais elevados para o comprador.

O empobrecimento do produtor rural implica no enfraquecimento das possibilidades de desenvolvimento da cidade local vizinha, assim como da cidade regional correspondente. Como os resultados da produção são levados antecipadamente pelos compradores ou intermediá-

rios, ou simplesmente diluídos devido ao próprio jogo do mercado em suas manifestações periféricas, a capacidade de compra da população rural vê-se reduzida. Isso significa que um número importante de atividades que seriam suscetíveis de nascer na cidade local não o podem mais. Daí resulta um encarecimento dos produtos importados e vendidos e um empobrecimento crescente da população rural e urbana. Cidade e campo, portanto, vêem-se sem força para animar-se mutuamente e as possibilidades de produção e mesmo de comercialização tornam-se um privilégio dos centros mais importantes. Isso dura até o momento em que novos fatores de dinamismo vêm se instalar no campo ou na cidade. Para o primeiro, é o caso de uma demanda extra-regional de produtos, e para a segunda, a instalação de atividades terciárias governamentais capazes de aumentar a massa salarial e de provocar assim um consumo maior. O problema da “marginalização geográfica” constitui um aspecto extremo das desigualdades regionais.

#### DESIGUALDADES REGIONAIS E COLONIZAÇÃO INTERNA

As desigualdades regionais podem ser definidas como diferenças duráveis, localmente interdependentes e cumulativas entre subespaços de um mesmo país. Condições não somente conjunturais mas também estruturais são responsáveis por numerosas diferenças duráveis, ligadas umas às outras, na escala do espaço considerado.

A causa motriz dessas inter-relações locais pode-se encontrar fora da região. É por isso que esse fenômeno é durável e cumulativo. Myrdal fala da acumulação circular; ele poderia também falar de desacumulação circular, pelo fato de os fenômenos de crescimento regional serem acompanhados de fenômenos de empobrecimento relativo ou absoluto, em outras regiões. Sem dúvida, combinações locais felizes podem resistir aos efeitos de assimetria ligados a essas situações. Se elas impedem, de modo provisório ou durável, um empobrecimento absoluto, há todavia um empobrecimento relativo. Por toda a parte, a tendência é, por falta de corretivos enérgicos, a bipolarização.

Atolado



As desigualdades espaciais são essencialmente de três ordens: disparidades regionais propriamente ditas, desigualdades cidade-campo, diferenciação entre tipos urbanos. Em geral, esta última leva a macrocefalias.

Cada uma dessas ordens de desigualdades admite a existência de gêneros ou de subtipos, função dos dinamismos atuais e passados, mas todas elas levam a situações de dependência, chamadas de “colonialismo interno”<sup>18</sup> por alguns.

### *O Colonialismo Interno*

A concentração industrial em um ponto ou em uma região do país leva ao que muitos gostam de chamar de “colonização interna”<sup>18</sup>, pelo fato de o resto da nação tornar-se tributária desses pontos ou zonas para o abastecimento de produtos fabricados e, às vezes, mesmo de alimentos; paralelamente, os espaços “colonizados” financiam o crescimento dos espaços ricos (Bela Balassa, 1965, p. 124), enviando para eles excedentes de capitais e de homens. Mas a aproximação que se faz entre essa forma de dominação e a dominação internacional, em geral, é abusiva. A “colonização interna” favorece os efeitos da difusão, já que facilita a multiplicação. Com efeito, há uma diferença essencial entre o aumento da demanda e a produção de bens para o consumo interno e o aumento da demanda tendo por resposta o recurso às importações.

Mas há diferenças a serem registradas, se o país subdesenvolvido for dotado de uma indústria evoluída ou não. No primeiro caso, os efeitos de difusão são bem mais consideráveis.

Sem dúvida, na situação atual dos países subdesenvolvidos, os lucros acumulados pelos grupos dominantes constituem um obstáculo a que os grupos dominados aumentem sua participação nos resultados do trabalho coletivo. Mas, esse “colonialismo interno” vai buscar sua explicação no “colonialismo externo”; este é responsável pela seleção das regiões capazes de polarizar e das firmas ou indivíduos capazes de se beneficiarem com essa polarização. Esses indivíduos não são obri-

gatoriamente estrangeiros, como afirma González Casanova (1969a), podem ser também nacionais (Havens e Flinn, 1970b, p. 9). Entretanto, o importante a ser ressaltado é a filiação direta do que é chamado de colonialismo interno em relação à dependência externa. Apesar de esse fenômeno não ser novo, só com a modernização tecnológica assume expressão generalizada no Terceiro Mundo.

De fato, as diferenças entre uma situação de colonização econômica externa e uma situação de colonização interna são múltiplas. Entretanto, duas dessas diferenças nos parecem fundamentais. De um lado, e apesar das condições de dependência, a propagação dos efeitos de crescimento é possível com a colonização interna, dada a menor importância dos obstáculos à sua difusão, graças, entre outras coisas, à integração relativa dos transportes<sup>19</sup>. De outro lado, e pelos mesmos motivos, o jogo do mercado é mais livre de restrições institucionais, sobretudo quando há ausência de impostos e de taxas internas.

Poder-se-ia acrescentar a isso a possibilidade, aberta ao Estado, de corrigir as disparidades regionais e de instaurar novos equilíbrios. Mas antes seria necessário buscar os limites de uma tal ação na presente fase da história econômica. Não será ela tardia num período tecnológico em pleno vigor, se não há uma modificação das relações do Estado com o sistema econômico internacional?

“Apesar do estímulo do Estado, os empresários nacionais foram naturalmente conduzidos a aumentar a extensão dos setores e das regiões já desenvolvidos, ampliando assim o fosso em vez de reduzi-lo” (Jaguaribe, 1969, p. 426). O Estado, por meio de sua política de transportes, comunicações e investimentos, assim como através de sua política econômica geral e financeira, fiscal e urbana, pode ser uma causa de agravamento ou de criação de novas desigualdades.

O controle da demanda pelo Estado pode funcionar como um instrumento de agravamento das disparidades regionais. Nos anos de 1940, por exemplo, na Argélia, a distribuição de algumas mercadorias era racionada. Assim, os distribuidores atribuíram a Algéreis, região dependente de Argel, uma quota equivalente a 50% dos bônus disponíveis, enquanto a população correspondente representava somente 20%



do total nacional. Para a região oriental, onde fica Constantine, e que abriga 37,7% da população, as disponibilidades oferecidas ao consumo eram de apenas 20%. O fato de Constantine ser, na época, o maior produtor de têxteis da Argélia e de toda a África do Norte não foi levado em conta. A origem dessa política deve ser buscada no fato colonial e na localização dos colonizadores no interior do país. Esses tinham prioridade na distribuição dos bens importados ou dos produtos locais.

A expressão colonização interna – utilizada para definir uma situação de desigualdade regional ou urbana, com migração dos recursos para uma região e uma cidade já ricas – é, portanto, uma expressão perigosa. O paralelismo que ela pretende evocar em relação ao comportamento internacional poderia prestar-se à introdução de uma analogia que acabaria por remeter ao mesmo nível dois fenômenos de natureza e de conseqüências diferentes.

Um exemplo desses equívocos é dado pelo modo como Hirschman (1964, p. 214) define o colonialismo interno do “Norte” sobre o “Sul”, que equivale a pregar o abandono de toda a política de industrialização e de integração nacional consecutiva; ele parece preferir que as regiões mais atrasadas do “Sul” continuem a importar do exterior, sob o pretexto de que os preços dos produtos manufaturados são mais baratos<sup>20</sup>. Essa política levaria ao levantamento de barreiras aduaneiras no interior do país e a eliminá-las para a entrada direta dos produtos industrializados, o que teria como conseqüência não só a impossibilidade de o “Sul” se industrializar mas também o enfraquecimento e o aniquilamento das possibilidades de crescimento do “Norte”.

A noção de troca desigual, tão proveitosa na análise das relações entre países do centro e países periféricos “qualquer que seja o produto que uns e outros apresentem para a troca”, aplica-se exclusivamente ao plano internacional. No plano nacional, a troca desigual não existe (Emmanuel, “Échange inégal et politique de développement”, [s.d.]).

### *As Disparidades Regionais*

No momento atual, disparidade regional e o que se chama de “colonização interna” são praticamente sinônimos. Mas nem sempre foi assim. Se as situações de desigualdade exprimem-se com mais força depois da chegada dos colonizadores europeus, elas sempre existiram, se bem que com uma outra definição. Mas não podemos falar de colonização interna senão a partir do momento em que, ao lado de uma modernização seletiva no plano geográfico, ocorre igualmente uma acumulação também seletiva no interior do próprio país.

Como funciona esse mecanismo? As regiões, qualquer que seja seu grau de dinamismo, não dispõem por elas mesmas, enquanto espaços de produção, de mecanismos ou instrumentos suscetíveis de colocá-las em relação umas com as outras. Esses mecanismos são sobretudo da alçada do setor terciário, embora, com freqüência, alimentados pelas atividades do setor secundário. É por isso que a cidade é o lugar de seu desenvolvimento.

Sem dúvida, poder-se-ia parar e perguntar se nessas condições as disparidades regionais são criadoras de cidades de expressão diferente ou se são as cidades, pela diversidade de seu dinamismo, que criam as disparidades regionais.

A questão exige que seja colocado o problema de filiação em termos dinâmicos. A cidade nasceu do impacto das condições internacionais sobre as condições regionais num ponto privilegiado do espaço. Sua evolução depende, em parte, das possibilidades que lhe são abertas por novos impactos do sistema internacional e, em parte, de sua força adquirida. A região evolui igualmente pelo contato com as forças externas, nacionais ou internacionais, e em função das influências, não somente da cidade próxima, mas do sistema de cidades como um todo.

A questão de saber a partir de quando a cidade pode crescer independentemente da região circundante é inseparável de uma abordagem histórica. Só os países que foram colonizados – política e economicamente – após a revolução dos transportes terrestres, consecutiva à



segunda fase da revolução industrial, puderam conhecer uma integração espacial, ainda que incompleta e defeituosa, antes da modernização do Estado e da industrialização. Nesse caso, a evolução do sistema era, ao menos no início, diretamente dependente de decisões externas, e a cidade dificilmente podia adquirir uma força autônoma.

Em outros países, ocorre a formação de sistemas urbanos quase isolados. Efetivamente, não se pode falar de um sistema de cidades antes da integração nacional pelos transportes (ainda relativa). É esta que permite a existência de relações entre as cidades, a constituição de uma rede urbana que é, de início, um fato político antes de se tornar uma realidade econômica. Esta só é possível após a industrialização, mesmo embrionária, do país.

A industrialização modifica as relações entre a cidade e o campo. Na realidade, trata-se de relações entre todo o sistema de cidades e os diferentes campos, e o crescimento das duas categorias espaciais é, então, condicionado e interdependente, paralelamente ou além da influência das bases impostas do exterior.

Os fenômenos de acumulação dos recursos tornam-se então mais complexos e são caracterizados por uma acumulação das possibilidades econômicas em algumas cidades e regiões. As cidades que se tornaram mais poderosas do ponto de vista da produção industrial estão em condições de atrair e utilizar – e mesmo de exportar – uma parte substancial da renda das outras cidades e regiões. Esse fenômeno é contemporâneo da integração nacional da rede urbana, mas não se pode pensar no domínio, por uma cidade, do resto do espaço nacional, senão a partir da ultrapassagem do estágio de industrialização de subsistência ligado exclusivamente à população e às produções primárias. Essa situação é mais ligada a causas demográficas e locais, enquanto a industrialização diversificada supõe uma infra-estrutura a seu serviço e um mercado mais extenso que o da cidade e de sua região.

Se as desigualdades regionais assim como as desigualdades de rendas podem ser consideradas como um resultado do sistema de decisões (Robirosa *et al.*, 1971, p. 52), é necessário levar em conta o fato de esse sistema de decisões ser tanto internacional como nacional.

Essa situação no Brasil é, de resto, o resultado de uma longa evolução. Enquanto o crescimento da indústria era ligado sobretudo à existência de um mercado e à presença de infra-estruturas locais, a cidade do Rio de Janeiro era responsável pela maior parte da produção industrial brasileira. Quando outras condições se impuseram, a começar pela existência de uma infra-estrutura regional de transportes terrestres, São Paulo ultrapassou, como centro industrial, o Rio de Janeiro, que ainda era capital do país. À medida que a produção de São Paulo aumentava, diversificava-se e tornava-se mais integrada, a das outras unidades da federação mostrava uma tendência a diminuir.

VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL (% SOBRE O TOTAL DO BRASIL)

	São Paulo	Rio de Janeiro (ex-Guanabara)	Rio Grande do Sul	Minas Gerais
1907 .....	16,5	33,0	14,9	...
1920 .....	31,5	20,8	11,0	...
1938 .....	43,2	14,2	10,7	11,3
1959 .....	52,1	14,9	7,6	11,3
1966 .....	70%		5,7	

Fonte: Carrion Jr., 1970, pp. 43 e 57.

A economia do Nordeste do Brasil conhece atualmente uma forma de crescimento industrial integrada à da região Centro-Sul (Barros de Castro, 1971, p. 283).

Mas, em outros lugares, a integração (se essa modalidade de crescimento puder ser assim chamada) é feita também diretamente com o exterior. É o que Maza Zavala (1969) chama de um “crescimento periférico”, no sentido de que seus efeitos não atingem a própria região de modo propulsor.

Às vezes, os fenômenos de crescimento registrados em algumas regiões deprimidas não significam que as disparidades regionais estejam em vias de diminuição ou de absorção. Se as atividades recentemente instaladas são responsáveis por relações privilegiadas com outras atividades locais ou pela utilização de matérias-primas da região,



é possível que os efeitos cumulativos assim provocados contribuam para reduzir os desníveis. Em caso contrário, ocorre crescimento estatístico, dito às vezes econômico, mas não crescimento social ou socioeconômico. As quantidades globais aumentam, mas nem o bem-estar nem a distribuição das rendas melhoram. É, sobretudo, o caso da instalação de cidades industriais mais ou menos diretamente ligadas ao exterior; é também o caso das indústrias de exportação que se estabelecem para se beneficiar de vantagens comparativas locais, inclusive mão-de-obra barata.

A força do centro é mais sensível nas periferias, quando essas são atingidas por transportes modernos, pois a carência de vias de comunicação age como um freio à concorrência com os centros melhor equipados e permite às cidades distantes do centro industrial do país verem sua indústria aumentar até o nível em que as exigências de infra-estruturas de transportes são mínimas.

Assim, na periferia, é freqüente as indústrias não serem muito dinâmicas. O Estado mais meridional do Brasil, o Rio Grande do Sul, que teve um progresso relativo de sua estrutura industrial no período de 1949-1959, perdeu essa vantagem no período seguinte, entre 1959 e 1969.

RIO GRANDE DO SUL: ESTRUTURA INDUSTRIAL

Tipo de indústrias	1949		1959		1969	
	Brasil	R. G. do Sul	Brasil	R. G. do Sul	Brasil	R. G. do Sul
tradicionais	63,0	77,9	48,9	67,5	48,4	71,2
dinâmicas	36,5	21,5	49,1	32,1	50,3	27,8

Fonte: Carrion, 1970, p. 54.

Explica-se esta situação, na primeira fase, pela fricção do espaço, que permitiu à capital do Estado e aos principais centros urbanos realizar uma espécie de substituição de importações no interior do país. Desde que os transportes tornaram-se mais fáceis, paralelamente à ampliação da produção em São Paulo, a concentração aqui manifesta-

da trouxe como resultado dificuldades de crescimento para o resto do território que não fazia parte da região motriz nacional, ou seja, que não se situava no centro industrial do país.

De uma maneira geral, as relações inter-regionais, às vezes, são feitas pela incorporação de alguns espaços a novas zonas dinâmicas e em função das necessidades destas.

Isso pode ser feito de dois modos: por efeito de *contagium* direto, se há vizinhança ou proximidade entre as duas áreas interessadas, e à distância, quando o espaço incorporado dispõe de condições locais necessárias à produção de alimentos ou de matérias-primas indispensáveis à atividade do centro. Nos dois casos, a inter-relação regional pode ser vantajosa para a região incorporada no sistema funcional de uma outra região mais desenvolvida.

Mas há casos de inter-relação com empobrecimento, e esses são os mais freqüentes. Isso ocorre de três maneiras: quando, pela atuação dos intermediários, há transferência de produtos brutos baratos com compra, a preços elevados, de produtos manufaturados e de alimentos; quando são as regiões empobrecidas que financiam, pela transferência de sua renda, o crescimento das mais desenvolvidas; quando os dois fenômenos precedentes provocam uma migração de pessoas preparadas para os centros mais evoluídos. Mas há também migração de pobres, e isso representa o maior número, devido a seu não-conformismo com as novas condições de vida que representam para eles um desequilíbrio local insuportável.

#### MIGRAÇÕES E ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO

Um dos resultados das situações de desigualdade espacial é o desencadeamento de migrações inter-regionais, rurais-urbanas e inter-urbanas.

O fenômeno das migrações é um dos que deram lugar ao maior número de estudos em diferentes disciplinas; estudos empíricos e teóricos, qualitativos e quantitativos, mas, em geral, levando apenas a re-



sultados de alcance limitado. Morril (1963, p. 4) lastimava o fato, referindo-se aos geógrafos, mas isso é válido para o conjunto das disciplinas.

A maior parte das abordagens peca pela importância excessiva atribuída às motivações pessoais<sup>21</sup>, em vez de considerar as migrações como uma expressão espacial dos mecanismos de modernização. Diretamente ligada à consideração de razões pessoais é a abordagem segundo a qual haveria, de um lado, fatores de atração e, de outro, fatores de repulsão. Isso conduz a tratar um mesmo espaço como se fosse dividido em dois campos de forças e não em termos de sistema. A carência, nesse domínio, talvez seja mais sensível quando se deseja apresentar uma interpretação puramente estatística. Por exemplo, num artigo muito citado, Harris e Todaro (1968, p. 35), após terem definido aproximadamente a população urbana como a soma “de uma população já presente e de uma população imigrante”, resumem o essencial de seu pensamento teórico sobre as causas das migrações dizendo que “os indivíduos migram em resposta às diferenças de renda esperadas”. Para esses dois autores, o modo rural nasceria de um desnível entre rendas agrícolas e rendas urbanas. Por conseguinte, se as rendas agrícolas pudessem se equiparar às rendas urbanas, as causas das migrações desapareceriam e um equilíbrio demográfico seria estabelecido. Tal asserção vem de uma generalização um pouco apressada de situações verificáveis somente em alguns países do conjunto do Terceiro Mundo. Com efeito, os países subdesenvolvidos industrializados ou em vias de industrialização entram em contato ao mesmo tempo com uma influência modernizadora da grande cidade sobre uma parte do campo próximo, cujo modo de produção torna-se “industrial” e que, portanto, pode pagar salários bem elevados a seus trabalhadores, e também com um êxodo rural que impele grande número de pessoas para o setor terciário “primitivo” urbano. Os salários urbanos podem ser menos elevados que os de várias atividades agrícolas modernas, mesmo das regiões pobres. Assim, no Maranhão e no Piauí, 41% das pessoas ocupadas nas atividades agrícolas tinham uma renda superior a Cr\$ 100,00 (cem cruzeiros), enquanto somente 26% dos indivíduos ocupados nos serviços urbanos ultrapassavam esse montante (R. Costa, 1971b, p. 5).

Por outro lado, novos empregos não são criados unicamente nas cidades. A expansão da fronteira agrícola e os investimentos de infraestrutura que ela exige, e que melhoram a produtividade regional, são criadores de empregos no próprio mundo rural. McKee e Leahy (1970b, p. 487) declaram que a “renda per capita tende a aumentar nas zonas rurais, enquanto nas zonas urbanas tende a baixar, de tal modo que a taxa de migração é mais elevada que a taxa de expansão da força de trabalho”. Não se vai à cidade, forçosamente, para encontrar trabalho imediatamente e não é exclusivamente o pagamento, em seu valor absoluto, que conta. A explicação unifatorial dificilmente ultrapassará o nível da descrição mais simplista.

Segundo Carnoy e Katz (1971, p. 21), “quando o fator preço tende a se igualar no espaço, a polarização urbana diminui”. Não se trata, todavia, em sua proposição, de se ligar a uma só variável. Para estudar corretamente o crescimento urbano, a análise das diferenças entre preços regionais é insuficiente, se não se levar em conta a resposta dada a essas diferenças pelos fatores trabalho e capital.

Também já se tentou explicar as migrações pela explosão demográfica (Dayal, 1959) e utilizou-se, até demais, noções como “pressão demográfica”.

A procura de um emprego (entendendo-se esta expressão como no mundo ocidental) não é razão suficiente para explicar as migrações. O subemprego não é, em si, fator de deslocamento. Quando Robirosa *et al.* (1971, pp. 60-61) atribuem os movimentos migratórios às situações de desemprego disfarçado ou de subemprego, seria bom que não generalizassem tanto. Já se afirmou que “se a cidade não oferece emprego seguro, o campo oferece uma pobreza segura” (Peattie, 1968, p. 134).

As migrações não atingem somente pessoas sem qualificação definida mas também inúmeros indivíduos preparados para tarefas cuja demanda urbana é importante, como os artesãos. Numa situação de modernização, se bem que as atividades urbanas tradicionais sofram uma concorrência cada vez maior das atividades modernas, a atividade artesanal torna-se cada vez mais procurada. A migração dos artesãos para a cidade deve-se também à possibilidade de encontrar trabalho



durante todo o ano, enquanto no campo a atividade freqüentemente é sazonal. Assim, sua produtividade aumenta<sup>22</sup>.

Não reanimaremos aqui a discussão, já velha, para saber se as migrações para as grandes cidades se fazem diretamente do campo e das pequenas aglomerações, ou se elas se realizam por etapas. Esta última versão, as migrações em cascata, foi durante muito tempo uma preocupação dos geógrafos e das pessoas que se dedicaram ao estudo do problema. Parece ser uma herança das idéias que Ravenstein (1885) desenvolveu para a Inglaterra no fim do século XIX. Uma abordagem teórica do problema das migrações por etapa foi apresentada por M. Harvey e B. Ridell (1972), Ridell e Harvey (1972) e Ridell (1970b).

No entanto, um grande número de estudos chegam a conclusões opostas para o Brasil (Bonilla, 1961; Perlman, 1971), o México (Butterworth, 1970), Porto Rico (Caplow *et al.*, 1964, p. 3), Chile e Índia (Joan Nelson, 1969, p. 11), Haiti (Chiss, 1971, p. 13), Colômbia (Havens e Flinn, 1970a; 1970b) e muitos outros países nos três continentes subdesenvolvidos.

Atualmente, em conseqüência do período tecnológico e em função da falta de elasticidade do emprego, as pessoas deixam o campo sem parar necessariamente na cidade local<sup>23</sup>. As facilidades de transportes impelem os migrantes potenciais para as cidades regionais onde o setor terciário é mais elástico e, principalmente, direto para as grandes cidades.

A grande cidade é o ponto de partida de uma migração *descendente* de agentes da economia e do Estado e ponto de recepção de uma migração *ascendente* originária do campo e das cidades menores. As migrações descendentes relacionam-se com os progressos da modernização e da economia, exigindo um deslocamento, para um meio tecnológica e economicamente inferior, de indivíduos com nível tecnológico mais elevado; as migrações ascendentes, também resultado do crescimento global, relacionam-se com o êxodo rural provocado pela miséria.

Nos países industriais, onde a população agrícola é reduzida e a tendência é reduzir-se ainda mais, a enorme turbulência (a expressão é de P. George, 1969) deve-se sobretudo ao que Kayser chama de “êxodo

urbano”, quer dizer, o crescimento demográfico das cidades pela contribuição de outras cidades, num processo de alimentação recíproca. Nos países subdesenvolvidos, há falta de estudos dessa ordem; mas, Bataillon (1964) observava que, no México, o Estado da Baixa Califórnia recebia mais gente do que enviava à Cidade do México. As trocas demográficas entre a capital e Monterrey também eram importantes. No Brasil, uma pesquisa sobre os quadros da Sudene, em Recife, revela que os empregados de mais alto nível são originários, em grande número, do Sul do país ou dos Estados que não tinham mercado para sua qualificação (Correa de Andrade, 1968).

#### *Migrações e Modernização Tecnológica*

Resultado das modernizações atuais, a revolução do consumo situa-se paralelamente à revolução tecnológica. Graças à revolução do consumo, as unidades de consumo tendem a tornar-se maiores e a concentrar-se econômica e espacialmente. Isso equivale a falar de uma dissociação entre produção e consumo, de que a migração de bens e de pessoas é uma das conseqüências.

Os transportes e comunicações sofrem uma evolução rápida devido às necessidades dos Estados modernos. A circulação é uma condição maior de realização da vida econômica e social. Entretanto, nem todos os bens podem atingir todos os pontos do espaço e nem todos os indivíduos podem ir em busca dos bens desejados. Sendo as barreiras à difusão consideráveis nos países subdesenvolvidos, a circulação dos bens, às vezes, torna-se difícil. São atingidos menos espaços e menos pessoas que nos países industriais. Por isso, a migração das pessoas, às vezes, tende a tornar-se definitiva, ou então a manter-se grande a pobreza (entendida aqui como permanência na necessidade).

Quanto mais poderoso é o impacto da modernização, mais importante é a tendência à concentração da produção. Isso significa igualmente migrações maciças, mais sensíveis quando contemporâneas da revolução demográfica. Esta, provocando um aumento da população sem que haja ao mesmo tempo uma revolução das estruturas sociais e



econômicas, termina por expulsar as pessoas da terra. Mas “a mobilidade não é um fim em si mesma”; esta constatação de Miles (1975, p. 244) em relação à cidade pode ser estendida ao espaço em geral.

A aceleração recente da modernização implica, na maior parte dos casos, uma diferença considerável das condições de produtividade. O desencadeamento das migrações internas com agravamento do subemprego inscreve-se entre as conseqüências não negligenciáveis da situação de desequilíbrio assim provocada. A modificação do perfil do sistema urbano é outra conseqüência, tanto mais que a modificação das condições de produção e de distribuição dos bens vem afetar a importância relativa das cidades. Isso equivale a um fortalecimento do centro, mesmo para os bens correntes, com desobstrução do setor moderno e agravamento das distorções no plano econômico e social.

O fenômeno das migrações aparece, portanto, estreitamente ligado ao da organização da economia e do espaço, vistos de um ponto de vista dinâmico<sup>24</sup>. Essas migrações são uma resposta a situações de desequilíbrio permanente e contribuem para agravar esses desequilíbrios econômicos e espaciais, geralmente em favor de zonas já evoluídas.

#### A CONCENTRAÇÃO CUMULATIVA: AS MACROCEFALIAS

A macrocefalia, tal como é conhecida atualmente, nos países sub-desenvolvidos, é o resultado do progresso tecnológico e das tendências à concentração que ele provoca. As cidades inicialmente privilegiadas beneficiam-se com uma acumulação seletiva de vantagens e, assim, acolhem as novas implantações (McKee e Leahy, 1970a, p. 82). As inovações recebidas do exterior atingem o país segundo o mesmo processo seletivo. Antes da Segunda Guerra Mundial, um pólo era privilegiado para receber novas variáveis (Perroux, 1955, p. 307); agora a difusão é menos rígida, principalmente por intermédio de enclaves.

Em geral, a cidade muito grande reúne as principais vantagens comparativas: economias externas, economias de escala e de aglomeração. Norro (1972) lembra-nos que “a natureza da concentração urbana favorece particularmente à multiplicação das economias externas”.

Essas vantagens que não se verificam em outros pontos do país atuam como um convite permanente aos investidores (Baer, 1969), “visto que as economias externas e as economias de aglomeração são essencialmente utilizadas pelos setores capitalistas das respectivas cidades, enquanto as deseconomias são assumidas pelo Estado e pela população” (Funes, 1972). Por outro lado, as metrópoles econômicas nacionais usufruem de uma posição estratégica na moderna rede de transportes. Isso lhes assegura relações mais fáceis com o resto do território, aumentando assim sua capacidade de competição. A experiência prova aos empresários que investir fora dos pontos de crescimento é pouco ou nada viável (E. A. Johnson, 1970, p. 150).

Uma vez estabelecida, essa situação de dominação continua a afirmar-se, mesmo que outros centros tenham um crescimento importante<sup>25</sup>. “Quando se desenvolvem taxas desiguais de crescimento, elas tendem a perpetuar-se e sua disparidade a aumentar, porque a indústria e o comércio concentram-se num centro particular, dando a esse centro vantagens para novos desenvolvimentos” (Hicks, 1969, p. 163). Pode-se, portanto, falar de uma imobilidade das vantagens resultante da aglomeração por efeito cumulativo<sup>26</sup>. Esta imobilidade é durável, pois essas vantagens são estabilizadas em relação à primeira implantação industrial por causa dos desenvolvimentos cumulativos (Remy, 1966, p. 69).

A presença de uma população em aumento constante assegura às atividades econômicas que querem se instalar uma boa parte do *overhead capital* e das infra-estruturas necessárias<sup>27</sup>. Além do mais, a concentração dos investimentos públicos em alguns pontos do espaço provoca a tendência a uma elevação do coeficiente de capital necessário à instalação de uma nova atividade (Dasgupta, 1964, pp. 180-181). Esta tendência para o *capital deepening* traz um elemento essencial à explicação do fenômeno da macrocefalia.

O Estado também favorece a macrocefalia por meio da escolha dos investimentos prioritários que vão para as cidades. Assim, entre 1970 e 1973, o Governo brasileiro planejou destinar 7 494 milhões de cruzeiros em trabalhos que interessam a áreas urbanas. Cerca de dois ter-



ços vão para a habitação e a metade do terço restante para os setores de transportes e comunicações (Presidência da República, setembro de 1970). Somente para a cidade de Taegu, na Coreia do Sul, as despesas com trabalhos públicos passaram de 50% do total em 1960 a 70% em 1969, impondo o sacrifício de outros investimentos (em Joung Whang, 1971, quadro V, p. 274).

#### A "Primazia" e Suas Conseqüências

As situações de macrocefalia têm seu "clímax" com o que se chama de *primate cities*, termo introduzido por Jefferson na linguagem geográfica. Nos países subdesenvolvidos, esse fenômeno assume uma significação especial devido às dificuldades de difusão dos recursos acumulados<sup>28</sup>.

Segundo T. G. McGee (1967), a cidade primacial na Ásia "é o foco institucional, topo do *ethos* nacional e centro da radiação do novo nacionalismo para as regiões distantes. A cidade primacial é assim o ponto de aplicação da maior parte das energias políticas e psicológicas da nova nação, o centro da maior parte das grandes indústrias, dos serviços e dos estabelecimentos de ensino. Enfim, ela capta a maior parte da riqueza nacional".

Esse fenômeno foi estudado de diferentes maneiras, mas as linhas gerais de identificação permanecem as mesmas: atração dos investimentos e da mão-de-obra, dominação do modelo cultural, efeito negativo sobre o crescimento econômico das outras cidades, elevada taxa de consumo em comparação com o da produção (Hoselitz, 1957). Para outros autores, as cidades primaciais seriam características dos países cuja independência é recente, dos pequenos países que outrora tiveram superfícies maiores e dos países em que as economias de escala são tais que não permitem o nascimento de cidades intermediárias (B. Berry, 1971).

Todavia, essas definições são descritivas e discutíveis. Não é certo, como pensou Hoselitz, por exemplo, que a taxa de consumo, consi-

derada globalmente, como ele fez, seja superior à da produção; a recente independência nacional também não é, como pretende B. Berry, uma causa maior da macrocefalia. O caso da Argentina e do México contradizem essa afirmação.

O que importa, como lembra K. Davis, não é a cidade primacial em si mesma, mas os fatores responsáveis por essa situação: o mesmo grau estatístico de primazia pode ser eficaz ou ineficaz, do ponto de vista econômico (K. Davis, citado por R. Morse, 1971). É um grave erro limitar a definição do fenômeno a uma equação simples entre efetivos demográficos, como se a primazia fosse, antes de tudo, um fenômeno demográfico.

A primazia urbana deve ser entendida à luz das realidades históricas que levaram a uma acumulação num só ponto do território, estando essa seletividade na origem de novas instalações e novas acumulações (Wingo, 1969, p. 121). Esse mecanismo agrava-se nas condições atuais, tendendo a uma concentração em todos os setores da atividade econômica, social e política.

A crescente concentração econômica provoca seus próprios problemas: as grandes cidades primaciais mostram-se cada vez mais difíceis de serem controladas e cada vez mais desligadas das necessidades e das oportunidades emergentes no resto do país. No entanto, o fenômeno da primazia não é em si mesmo uma evidência de parasitismo ou de crescimento desequilibrado, como lembram Browning (1959, p. 116) e Britton Harris (1959); não é, em si mesmo, um obstáculo ao desenvolvimento (Alonso, 1968, p. 4).

Os sistemas urbanos nacionais são, antes de tudo, o resultado de acumulações e de impactos novos, oriundos das condições do sistema internacional, ontem como hoje. As condições do período tecnológico consagraram a tendência às primazias e agravaram a tendência aos monopólios das atividades de comando espacial por algumas cidades. Essas cidades foram qualificadas como *monopólios* (Morrison, 1972).



### A Macrocefalia é Reversível?

Alguns pensam que é irreversível<sup>29</sup>. Nas condições atuais dos países subdesenvolvidos capitalistas, uma mudança espontânea de situação dever-se-ia, antes de tudo, a causas externas, por exemplo, uma modificação das próprias bases do sistema histórico em que vivemos. Entretanto, uma ação coerente do Estado também pode dar resultados. Não é o caso, entretanto, de iniciativas seletivas e setoriais (Gauthier, 1971, p. 2) que, em geral, provocam o resultado oposto.

Retomemos a questão já colocada por Harrison Church (1972): “É possível pensar numa descentralização que não seja desejada?” Desejar aqui é sinônimo de levar em consideração todo o conjunto de causas internacionais e nacionais que provocam as macrocefalias. Mas isso implica uma programação pública coerente e sólida, conduzida por um Estado consciente das dificuldades que qualquer tentativa de modificar o *status quo* levantará. Trata-se de abordar o problema da urbanização como um subsistema do sistema mundial e nacional, e a macrocefalia como uma de suas manifestações<sup>30</sup>. Isso é muito difícil, pois seria necessário contrariar a atuação espontânea das forças do mercado<sup>31</sup>. Estas são um fator de concentração econômica e geográfica e, portanto, uma causa de macrocefalia. Ora, quando se trata de forças poderosas, principalmente de origem externa e representativas de capitais multinacionais, os governos vêm-se desarmados em matéria de planificação; a menos que se decidam a modificar a natureza de suas relações com o sistema econômico internacional (Santos, 1973). Mas isso equivale a modificar as opções fundamentais do Estado, o que raramente é considerado.

### AS CIDADES INTERMEDIÁRIAS

As cidades locais tiveram um impulso particular nesses três últimos decênios, devido à difusão de novos modelos de informação e de consumo agindo como fatores de dispersão espacial. Entre os novos consumos, alguns exigem uma frequência e uma acessibilidade que serão

satisfeitas com o nascimento e o desenvolvimento de aglomerações urbanas de nível mais baixo. Todavia, a cidade local não pode responder a certos tipos de demanda e é necessário dirigir-se a um nível urbano mais elevado na rede: é a cidade intermediária, que oferece produtos e serviços quantitativa e qualitativamente mais diversificados.

Pode acontecer de a cidade local ser promovida à categoria de cidade intermediária. Mas, de um modo geral, a cidade intermediária nasce de uma transformação da cidade regional.

Com efeito, no atual período tecnológico, a cidade regional, chamada ainda de cidade “média”, torna-se cidade intermediária. Seu poder de comando e sua influência sobre a região diminuem e ela se torna, cada vez mais, um relé da metrópole<sup>32</sup>. Antes, tratava-se de verdadeiras cidades regionais, que dispunham de um poder de comando certo sobre a área circundante. O isolamento, devido à não-integração dos transportes, as reforçava em seu papel de verdadeiros núcleos distribuidores de bens e serviços e polarizadores da produção. Mas agora, enquanto a produção industrial tende a se concentrar em um pequeno número de cidades e sobretudo na metrópole, a revolução dos transportes facilita o encaminhamento direto dos produtos aos centros de transformação e/ou de exportação, e assegura uma melhor difusão dos produtos fabricados. A cidade regional se vê privada de seu antigo monopólio e seus privilégios e torna-se a *cidade intermediária*.

Freqüentemente, a localização permanece a mesma, mas as funções transformam-se substancialmente, assim como o tipo de relações com a região circundante. Mas também há casos em que certas cidades regionais entram em decadência. Incapazes de assumir novas tarefas, elas descem ao nível de cidade local. Em todos os casos, a dinâmica da organização do espaço muda substancialmente.

As condições de afirmação ou de declínio das cidades “médias” dependem não só de sua proximidade física da cidade maior, mas também da organização nacional e local dos transportes, do tipo de produção regional, assim como da repartição das rendas urbanas e regionais. Quanto ao fenômeno de transformação em cidade intermediária, ocorre um aumento do volume da população da cidade, bem como um



312 • O ESPAÇO DIVIDIDO

aumento relativo do nível de vida nas regiões suficientemente distantes do centro vital do país para permitir o desenvolvimento de atividades regionais. Quando a distância é virtualmente reduzida e/ou o nível de renda não evolui, ocorre uma decadência das velhas cidades regionais.

#### *Grandes Cidades e Cidades Intermediárias*

Essas cidades da rede têm suas possibilidades de crescimento limitadas pela tendência à concentração das atividades nas metrópoles econômicas, mesmo se sua localização for favorável e, muitas vezes, a despeito de uma demanda local e regional para algumas produções<sup>33</sup>.

Há oposição entre cidade primacial e cidade “média”, devido à própria natureza da macrocefalia. Com efeito, esta última é fruto direto da atual exigência de concentração econômica e política e de suas repercussões espaciais. A grande cidade parece então fazer um vácuo ao seu redor, monopolizando as atividades, diminuindo ou anulando as possibilidades de as outras cidades do sistema realizarem essas atividades, ao menos no mesmo nível quantitativo e qualitativo. Esse processo, aliás, é apenas a expressão de uma adaptação às condições impostas pelo exterior e que fazem com que a modernização e industrialização passem pela concentração.

Cidade intermediária e metrópole nacional têm, portanto, as mesmas origens, mas a última é beneficiária do sistema.

As situações de migração das indústrias dinâmicas e de alta produtividade do centro do país para a periferia menos desenvolvida, como descreveu Berry (1971, p. 116), são, portanto, difíceis de se encontrar nos países subdesenvolvidos, salvo se houver intervenção de programas de correção das regiões deprimidas.

B. Berry considera que, devido ao nível elevado dos salários nas maiores cidades, as indústrias teriam interesse em se deslocar para as cidades de dimensões inferiores. Não parece que ele leve em conta as situações de monopólio que geralmente acompanham a instalação de indústrias modernas. Os salários não aumentam mais rápido que a produtividade e a rentabilidade depende em grande parte de condições

que não podem ser encontradas nas grandes cidades. Se algumas indústrias trabalham com salários inferiores, podem encontrar um clima favorável nas cidades médias. Algumas permanecerão, no entanto, nas grandes cidades, devido às relações funcionais ou organizacionais com indústrias mais dinâmicas. Nas cidades médias ou pequenas, as situações de oligopólio, de que essas indústrias se aproveitam, não atuam.

Muito freqüentemente, a situação das cidades intermediárias em relação às cidades primaciais equivale à descrita por Myrdal (1971, cap. II) sobre as relações de causalidade circular do atraso pelo crescimento. A falta de dinamismo da economia urbana reflete-se na região e vice-versa. A questão dos preços pesa muito: não produzindo, a cidade vende mais caro, os habitantes compram menos, portanto, os preços aumentam ainda mais. Quanto à clientela mais abastada e que pode se deslocar, a cidade intermediária pode ser “curto-circuitada” em proveito da cidade mais importante. Um efeito de *feedback* negativo se estabelece em detrimento da cidade intermediária e de sua região, o que pode estar na origem de um empobrecimento ou de um atraso no crescimento regional e urbano. A diferença em relação a outras regiões aprofunda-se, e a tendência à concentração tanto econômica como geográfica (macrocefalia) agrava-se. Produz-se uma dupla polarização, a das possibilidades que se acumulam e a das deficiências que se agravam, ao menos em termos relativos.

#### *Transportes Modernos: Um Obstáculo*

A evolução freqüentemente rápida da rede de transportes facilita a unificação do mercado em proveito do centro motor do país. A rede de transportes não é nem homogênea nem contínua, mas dendrítica. As principais rodovias ligam os grandes centros de produção aos principais centros de consumo. Na zona de influência das cidades intermediárias, a rede rodoviária é de má qualidade e os transportes são caros, o que desencoraja a instalação de atividades modernas nessas cidades e as facilita nas cidades primaciais. Por outro lado, se há “fricção do



espaço" (Ratcliff, 1959, p. 302) entre metrópole e cidade intermediária, esta última será favorecida. A sorte das cidades médias, portanto, depende muito da organização dos transportes.

A melhoria dos transportes, pela redução dos preços que impõe, oferece às firmas já estabelecidas no centro uma vantagem suplementar, pela realização de economias de escala antes não atingidas (Roweiss, 1970, pp. 29-30). As pequenas firmas, tradicionais ou modernas, situadas na nova zona de influência das grandes indústrias, tendem, assim, a desaparecer<sup>14</sup>. "A redução do custo dos transportes faz recuar as isolinhas críticas e conduz à produção em grande escala, o que arruína a pequena indústria que estava a serviço dos mercados locais e antes era protegida pela fricção do espaço" (Roweiss, 1970, p. 31).

#### *O Circuito Superior Marginal*

É freqüente encontrarem-se atividades do circuito superior marginal nas cidades intermediárias. Mas suas características e suas relações com outras atividades da cidade não são as mesmas que nas metrópoles. De fato, as relações existentes entre a atividade industrial do circuito superior típico e a do circuito superior marginal variam segundo se trate de uma metrópole completa, de uma metrópole incompleta ou de uma cidade intermediária. (A partir daqui utilizaremos principalmente as abreviações CS para designar o circuito superior típico e CSM para o circuito superior marginal.)

Na metrópole completa, a distância geográfica entre os dois tipos de estabelecimentos é nula. O mercado é unificado, apesar da diferença dos preços de custo devido às diferenças de nível tecnológico e organizacional. Essas diferenças ajudam a estabelecer mais que uma complementaridade, uma verdadeira cumplicidade no nível do mercado. É o próprio princípio do funcionamento dos oligopólios que encontra aqui um excelente exemplo. Os preços de custo mais elevados no CSM fazem com que os preços de venda ao consumidor sejam elevados, mas também servem de referência ao CS que ajusta os preços em relação ao CSM, aumentando assim seus lucros.

Na metrópole incompleta, alguns ramos industriais não existiriam sem o circuito superior marginal. Devido à falta de algumas economias externas locais no nível superior da atividade de fabricação, aparece uma complementaridade na produção pela solidariedade dos dois níveis do circuito superior. Todavia, é necessário fazer uma diferença entre as metrópoles incompletas dos países subdesenvolvidos e industrializados e as dos países não industrializados. As primeiras apresentam várias das características das cidades intermediárias, enquanto as segundas, em geral, representam a cidade primacial para cada país.

Por outro lado, não se trata de uma aliança entre o CS da metrópole e o CSM das cidades intermediárias. Os dois tipos de atividades, geograficamente separadas e não complementares, tendem a ser competitivos. O CSM é capaz de se defender em parte, devido à fricção da distância e, em parte, graças a suas relações com o circuito inferior por intermédio de atacadistas. Quanto mais importante a cidade, menos possibilidade têm os atacadistas de subsistir como distribuidores. Se na metrópole, mesmo as grandes firmas industriais do CS podem criar sem dificuldades seu próprio aparelho comercial, o mesmo não ocorre na cidade intermediária, onde o atacadista surge como um agente indispensável, tanto para a produção do CS da metrópole como para a do CS ou do CSM da própria cidade intermediária.

Na cidade intermediária, a indústria "marginal" deve se preocupar com seus preços, quando, na metrópole, o acordo aberto ou tácito com a indústria moderna permite a esta última impor preços mais elevados e aumentar assim seus lucros. Na cidade intermediária, toda oscilação dos preços para cima põe em perigo a atividade do CSM, já que assim a concorrência do CS acha-se facilitada, e o ramo "marginal" torna-se mais suscetível de ser esmagado pelo ramo concorrente da metrópole.

Na cidade intermediária, o CSM depende também do nível do consumo, devido à sua incapacidade de manipular os preços. Aqui há, portanto, uma diferença fundamental entre o comportamento do CSM na metrópole e nas cidades regionais. Nas cidades intermediárias, o funcionamento do CSM tem características semelhantes às da economia moderna do período entre-guerras. Sua produção aumenta em fun-



ção da demanda, desempenhando esta um papel motor e não, como atualmente com os monopólios, um papel condicionado<sup>35</sup>.

Tal situação constitui um elemento de força para o CSM, que seria utilizado em sua concorrência com o CS monopolístico do centro do país?

As possibilidades de concorrência estão diretamente ligadas a uma espécie de fracionamento geográfico do mercado, devido às condições diferentes da distribuição. Com um comportamento adaptado à vida regional, o CSM só pode temer as tendências à integração. Cada vez que a metrópole se relaciona diretamente com as cidades locais, o CSM das cidades intermediárias torna-se vulnerável<sup>36</sup>.

Poder-se-ia imaginar que o mercado que cabe às cidades intermediárias equivale à diferença entre o mercado nacional potencial e os mercados locais que podem ser atingidos pelo CS das metrópoles. Mas isso seria muito simplista. Outros fatores interferem. Com efeito, o CSM das cidades regionais dispõe de um certo poder multiplicador, agindo sobre a economia da cidade e sobre os seus arredores. Poder-se-ia imaginar, por outro lado, que a aceleração da urbanização deveria contribuir para matar o CSM. Mas a urbanização acelerada segue a modernização acelerada, e essa não se realiza sem o empobrecimento relativo das massas (distribuição regressiva das rendas), sobretudo nas periferias. Assim, não ocorre o desaparecimento do CSM, mas sua co-habitação, tanto com o circuito superior como com o circuito inferior.

De um modo geral, as cidades regionais abrigam indústrias cujo mercado raramente ultrapassa a região. Frequentemente, esse mercado se reduz à própria cidade (Rochefort, 1964; Norro, 1972). Assim, enquanto o centro do país passa a abastecer uma parte crescente do território graças à progressão da rede de transportes, as cidades periféricas vêm sua zona de influência retraindo-se, seja qual for a importância de sua população. O comando regional é feito sobretudo por intermédio dos serviços raros, da competência do governo ou originados diretamente das necessidades da massa de habitantes a ser atendida. Cada vez que uma cidade é privilegiada pelas funções político-administrativas, essas possibilidades aumentam.

Não se pode, portanto, concluir que os centros intermediários não têm nada a oferecer a seus habitantes nem às pessoas da região, como pretende um estudo de Resources for the Future (1966, p. 40). Segundo esse estudo, os centros intermediários tendem não somente a ser pobres, mas também passivos, e contrastam com a vitalidade dos centros mais desenvolvidos. Eles são esquecidos na distribuição dos serviços públicos e outros. Têm pouco a oferecer aos migrantes do campo além de uma escala em seu caminho para a cidade grande e, geralmente, não têm capacidade de dar uma resposta à agricultura em evolução, nem mesmo de melhorar suas próprias condições.

As cidades intermediárias oferecem um certo número de bens inacessíveis de outro modo, assim como serviços de nível intermediário e mesmo superior. De outro lado, elas se apresentam como um relé não-negligenciável para a ação do Governo.

#### *Um Exemplo: Barquisimeto, na Venezuela*

Barquisimeto, na Venezuela, cuja população é de cerca de 500 mil habitantes, é um caso típico de cidade intermediária que tem uma função a preencher frente à sua região de influência, apesar de suas dificuldades para que as indústrias modernas venham se instalar. Servida por uma boa rede rodoviária que a aproxima do centro vital (*core area*) do país, Barquisimeto procura compensar esse obstáculo pela criação de uma infra-estrutura industrial e comercial que lhe seja própria.

A cidade, portanto, desenvolveu principalmente indústrias destinadas ao consumo direto da população. Trata-se de uma multiplicidade de atividades artesanais e de pequenas indústrias que empregam uma média de 2,2 pessoas. O artesanato representa 50,7% do número total das fábricas, mas emprega apenas 6,3% das pessoas ocupadas no setor secundário. Se acrescentam-se os estabelecimentos com menos de 5 empregados, o artesanato e a pequena indústria representam 90% do total dos estabelecimentos. Entre as indústrias tradicionais, 32,9% são indústrias alimentares e empregam 40,6% das pessoas ocupadas (García, 1970).



BARQUISIMETO  
ESTRUTURA DA PEQUENA INDÚSTRIA

Setor	Artesanato		Pequena indústria	
	% dos estabelecimentos industriais	Média de empregos	% dos estabelecimentos industriais	Média de empregos
Confecção	61	4,3	39	10,4
Construção	25	3,8	—	—
Indústria metalúrgica	44	3,2	—	—
Indústria mecânica	30,5	2,9	—	—
Imprensa	39	2,9	—	—

Fonte: J. P. García, 1970.

Ao se considerar a evolução da organização jurídica da indústria manufatureira (acima de cinco empregados) de Barquisimeto, constata-se, entre 1963 e 1969, um aumento das porcentagens correspondentes às empresas familiares e uma diminuição das sociedades anônimas e sociedades coletivas. Nesse período, o número de sociedades aumenta 58,4%, enquanto o das empresas familiares aumenta 242,55%. Isso significa que a cidade se terciariza mais, e que a massa da população pobre correspondente favorece a criação de empresas de pequena dimensão. Mas, ao lado dessa tendência à dispersão, existe também uma certa tendência à concentração, correspondente ao circuito moderno, incluindo-se o circuito moderno marginal. Numerosas atividades modernas são representadas por uma só empresa.

A cidade abriga, assim, as atividades de fabricação que pertencem tanto ao circuito superior típico, quanto ao circuito superior marginal e ao circuito inferior.

NOTAS

1. A esse respeito, ver Claval (1968), especialmente o capítulo VIII. Nesse livro, ele trata do papel do Estado na organização do espaço nacional. Infelizmente, o caminho aberto ainda não foi utilizado nos trabalhos empíricos. Um livro recente de L. Navarro de Brito (1973) constitui um dos primeiros estudos teóricos que aborda as relações entre o Estado e o espaço, nos países subdesenvolvidos, do ponto de vista da ciência política. Ele estuda o que chama de "efeitos recíprocos de *input* espacial sobre o Estado e os *outputs* do Estado sobre o espaço".
2. "O que nos preocupa principalmente é a reavaliação de certos teoremas fundamentais de competição pura para saber se eles se mantêm quando as relações são concebidas como subordinadas ao mesmo tempo às categorias de distância e de tempo" (Greenhut, 1963).
3. "O Estado (no entanto) constitui a sociedade global de nossa época. Por isso, ele é a unidade espacial mestra e o espaço-referência no que concerne às dimensões regionais" (L. Navarro de Brito, 1972). Ver também Miles, 1970a, p. 455; Robirosa *et al.*, 1971, p. 2; J. Friedmann, 1971; J.-C. Perrin, 1971; Kayser, 1966 e 1972.
4. Em Serra Leoa, o papel do Estado na disseminação dos serviços públicos é determinante, e a organização do espaço variou em função das prioridades dadas pelo poder público a um dos setores do investimento e à sua localização (Barry Ridell, 1970a). Isso é notório em relação aos serviços médicos, postais e bancários, assim como às escolas.
5. Na Argélia, depois de dez anos, a fragmentação dos municípios provocou a criação de um grande número de *souks*, cada município querendo ter o seu e desejando aproximar o *souk do fellah* (Cote, 1969). No Brasil, a distribuição de uma quota de alguns impostos federais aos municípios incentivou a criação de novos municípios.
6. Em Istambul, as despesas públicas são de responsabilidade principalmente do governo central:

	Governo central	Cidade	Municipalidade
Água potável (1963-1969) .....	73,6%	19,3%	7,1%
Estradas e esgotos (1966-1969) ...	52	31	17
Energia elétrica (1963-1969) .....	93,4	2,1	4,4

Fonte: Kemal Ahmed Aru, 1971, pp. 84-86.

"O poder de taxaço das municipalidades na Índia e no Paquistão é bem pequeno; muitas dentre elas tiram a maior parte de sua renda de impostos obsoletos. Essa fragilidade financeira freqüentemente é acompanhada de uma fraqueza administrativa, salvo exceções notáveis" (Wellisz, 1971, p. 74).



No México, as despesas totais dos Estados e Territórios representavam em 1964 somente cerca de 1,3% do PNB, as dos municípios 0,4%. As despesas do governo federal atingiram 8,9% do PNB. As rendas totais de todos os Estados reunidos eram 12% das do governo federal (Roberto Anguiano, 1968).

7. Referindo-se às novas necessidades impostas pelo período tecnológico, Roweiss (1970, p. 2) lembra que "com a padronização vem a hierarquização e os processos padronizados exigem um alto grau de controle e de coordenação". Essa referência aplica-se pelo menos a algumas funções do Estado moderno, nos países subdesenvolvidos, onde "uma falha na centralização pode provocar a desordem em todo o processo".
8. Na Venezuela, a parte dos Estados e municípios reduziu-se de 15% para 13%, entre 1960 e 1967. A dos institutos autônomos sobe, no mesmo período, de 11% para 45%. Como consequência, as despesas federais controladas pelo Congresso e outras instituições constitucionais baixam de 74% para 41%, o que leva a concentrar mais a decisão. Isso aparentemente acarreta a descentralização do investimento público. Dos 30% que constituem a contribuição do Estado, por intermédio de suas despesas, ao produto territorial bruto, 13,5% pertencem aos institutos autônomos. Na realidade, o poder discricionário do poder executivo aumentou.
9. "A metropolização é função da tecnologia contemporânea" (Roweiss, 1970, p. 6).
10. A esse respeito, ver principalmente S. Gurel, 1970.
11. A integração do país é uma das funções do Estado, diz Kaplan (1970, p. 189).
12. Na Argélia, o tráfego aéreo nos dá uma indicação muito nítida da ausência de relações entre as capitais regionais. Os vôos que saíam de Constantine (94%) eram para Argel, os que saíam de Oran eram, em mais de 99%, para Argel. Entre as duas principais cidades argelinas, depois da capital, Constantine e Oran, não havia nenhum vôo direto (Cote, 1968, p. 156). De um total de 61 167 viagens, 60 066 eram entre Argel e outras cidades.
13. Para ir de Ancara a Samsun ou Adana em 1948-1949, o tempo de viagem era de 22 a 35 horas, respectivamente. Esse tempo reduziu-se a 9 e 7 horas, em 1962 (Rivkin, 1965, p. 113).  
Barry Ridell (1970a, p. 41) mostra como em Serra Leoa o tempo que se gastava em 1920 para se chegar ao que hoje é a periferia da capital é o mesmo que, atualmente, gasta-se para atingir a metade do país.  
Em Bangladesh, a melhoria da rede rodoviária empreendida a partir do início de 1960 (a densidade das rodovias multiplica-se por 7,5 entre 1963 e 1967) contribui para um importante aumento do número de veículos em circulação, para reduzir os custos dos transportes em 40%, para melhorar os preços pagos aos produtores (de 8% a 34%, segundo os produtos nos mercados primários e de 13% a 65% nos mercados secundários), para aumentar a monetarização da economia e para aumentar consideravelmente a importância dos mercados, tanto em relação ao número de comerciantes quanto ao montante das operações (J. W. Thomas, 1971, pp. 205-213).

14. Sobre isso, ver Mortimore (1972) e Madhusudan Singh (1964) para Meerut, na Índia.

A Guatemala não dispõe de uma rede importante de rodovias e as que foram construídas recentemente são grandes estradas internacionais (Pan American Highway, Atlantic Highway, que vai até Puerto Barrios, e Pacific Highway).

15. Comparar, por exemplo, a situação na Suécia (Karlqvist, 1971) à da costa leste de Madagascar. Na Suécia, 28% da população vivem na região mais desenvolvida e dispõem de todos os serviços numa região de 10 km e 20% situam-se na região mais desfavorecida, em que a distância para encontrar os serviços necessários é de 80 km.

SITUAÇÃO EM MADAGASCAR

	<i>População efetivamente servida pelas rodovias (na própria rodovia) (%)</i>	<i>Porcentagem da população situada a menos de duas horas a pé (%)</i>
Antalaha .....	20	38
Fénérive .....	19	41
Tamatave .....	20	48
Mamanjary .....	25	47
Farapangana .....	29	61
Moramangana .....	23	42
Fort Dauphin .....	22	46

Na região de Kanpur, na Índia, 36,6% das aldeias não dispõem de nenhuma rodovia, um terço tem rodovias que não são pavimentadas, impraticáveis durante as chuvas de monções. Somente 28,7% têm acesso a rodovias pavimentadas (E. A. Johnson, 1970, p. 194). As 4 100 aldeias que não dispõem de rodovias abrigam uma população igual à da Noruega (mais de 3 milhões) (E. A. Johnson, 1970, p. 195). A possibilidade de acesso aos bens e serviços é assim consideravelmente dificultada. Isso significa também um empobrecimento.

16. Bangladesh, por exemplo, conta com 1,1 milha de rodovias, habitualmente lamacentas, para cada milha quadrada de terras cultivadas. Esse índice deve ser comparado ao dos países ocidentais, 3,5 a 4 por milha quadrada de rodovias pavimentadas (J. W. Thomas, 1971, p. 205).
17. A disparidade dos preços entre a cidade e o espaço circundante freqüentemente é escandalosa. Na região de Bouaké, Le Chau (1966) constatou uma diferença de 1 a 3,5. Na cidade, pode-se comprar 1 kg de açúcar com o produto da venda de 4 kg de inhame; nas feiras rurais, é necessário dispor de 14 kg de inhame.  
Segundo J. Wilmet (1964), "a ação dos centros urbanos se faz sentir sobretudo num sentido centrípeto e a cidade enfraquece, assim e em seu proveito, os campos



- circundantes, sem nenhuma vantagem para estes. Mas, pelo fato de as civilizações tropicais serem essencialmente rurais, isso enfraquece o desenvolvimento das cidades, enquanto pólos de tecnicismo”.
18. O problema do colonialismo interno nos países subdesenvolvidos já deu margem a uma literatura importante. Entre outros, consultar Coleman (1960), Hirshman (1964), Hoselitz (1962), W. Lean (1969), Bela Balassa (1965), R. Dumont (1962), Franz Fanon (1968), González Casanova (1969a), Havens e Flinn (1970a), Wright Mills (1965), J. Cotler (1967), A. Emmanuel (1969), A. Quijano (1965).
19. Como lembra W. Lean (1969, p. 173), “a comunhão das leis, da língua, da moeda etc. facilita as trocas entre as regiões de um mesmo país, enquanto as diferenças devidas a esses fatores reduzem as possibilidades de comércio entre diferentes países”.
20. “Diversos efeitos desfavoráveis ou de ‘polarização’ provavelmente também atuaram. A concorrência do Norte arrisca a tornar periclitantes as atividades industriais e de exportação do Sul, cujo rendimento é comparativamente fraco, mas que, entretanto, criam rendas. Na medida em que a industrialização do Norte baseia-se nos bens que o Sul não produz, este último ainda se arrisca a perder com isso, tendo em vista que deverá comprar do Norte os produtos manufaturados, protegidos por barreiras aduaneiras recentemente levantadas, em vez de produtos similares antes importados do estrangeiro a preços inferiores” (Hirshman, 1964, p. 214).
21. “Não podemos explicar o vasto movimento da população rural para as cidades estudando apenas os motivos individuais dos migrantes. Devemos, antes de tudo, analisar as mudanças estruturais da sociedade...” (Sjoberg, 1966).
22. Produtividade do artesanato no Marrocos:

Grandes cidades .....	2.200 DH
Outras cidades .....	1.800 ”
Campo .....	1.300 ”
Produtividade média .....	1.810 ”

(H. Béguin, 1970, p. 290).

23. No Haiti, “o êxodo é feito sem escala da aldeia para Port-au-Prince, numa proporção de 75%” (Chiss, 1971, p. 13). No decurso de uma pesquisa, dois terços dos homens de uma favela do Rio de Janeiro responderam que sua origem era rural ou que vinham de uma pequena cidade (Bonilla, 1961, p. 77).
24. Michael McNulty (Janeiro de 1969, p. 175) insiste no fato de que os movimentos da população, particularmente os das rurais, continuam fundamentais para qualquer discussão sobre os sistemas de cidades.

25. Embora a razão inicial do crescimento mais rápido de uma região possa ter sido uma vantagem geográfica qualquer, é perfeitamente possível que, perdida essa vantagem, a região em questão continue a crescer; através das vantagens da concentração, ela continua a aumentar, ou seja, em função de um *momentum* econômico interno (Hicks, 1969, p. 162).
26. “As localizações antigas condicionam as novas localizações” (Bergsman *et al.*, 1971). “Em resumo, o princípio de acumulação nos ensina que, quando a atuação (a utilização) das forças do mercado é livre, um grupo de indivíduos, uma cidade ou uma região de um país, que por determinadas circunstâncias se encontram historicamente numa posição dominante, vêem essa posição se reforçar, enquanto permanece estacionária a posição dos grupos, indivíduos, regiões ou países que caem sob a dominação dos primeiros ou, no melhor dos casos, permanecem fora do processo cumulativo” (Marrama, 1961).
27. O papel dos *overhead capital* na instalação das atividades modernas foi estudado por Mutumbai (1971, pp. 362-363), no que concerne ao Zaire, mas suas observações têm um alcance geral.
28. Fernand Guyot (1968, p. 121) estabeleceu um quadro descritivo baseado na relação entre a população da primeira e da segunda cidade de diferentes países. Ele conclui sobre a existência de quatro grupos de países:
- Primeiro grupo – relação superior a 7:*  
Hungria (13,2), Argentina (8,9), Romênia (8), França (7,5), Áustria (7,3), Dinamarca (7,2), México (7,15), Filipinas (7,1).
- Segundo grupo – relação de 3 a 5:*  
Irã (5,2), Peru (5), Grécia (4,7), Bulgária (4,5), Chile (4,5), Reino Unido (4,08), Finlândia (3,6), Turquia (3,3), Marrocos (3,2), Tchecoslováquia (3,2), Venezuela (3); Noruega (3).
- Terceiro grupo – relação de 1,5 a 3:*  
Irã (2,9), Alemanha Oriental (2,7), União Sul-Africana (2,52); Israel (2,5), EUA (2,35), Egito (2,35), China Continental (2,3), Suécia (2,2), Alemanha Federal (2,1), URSS (2,1), Indonésia (2); Argélia (1,89), Formosa (1,99), Suíça (1,76), Nova Zelândia (1,77), Portugal (1,71), Japão (1,76), Colômbia (1,61).
- Quarto grupo – relação abaixo de 1,5:*  
Iugoslávia (1,32), Nigéria (1,28), Brasil (1,25), Polônia (1,29), Austrália (1,23), Espanha (1,1), Países Baixos (1,14), Itália (1,12), Síria (1), Canadá (1,1).
29. “Um elevado grau de concentração é característico da estrutura industrial nos países subdesenvolvidos. Isso parece ser verdadeiro para os países que apresentam grandes diferenças em seu grau de desenvolvimento, o que explica que o fenômeno não é transitório, mas constante e estrutural, e que suas raízes baseiam-se nas limitações técnicas sob as quais o desenvolvimento instala-se nesses países” (Merhav, 1969, pp. 48-49).
- A macrocefalia também pode ser o resultado de uma má escolha, quando ela existe, por parte do governo. A preferência dada a certos tipos de indústrias “frequentemente conduz à concentração ou à polarização do desenvolvimento em algumas cidades, principalmente nas áreas metropolitanas do país” (Gauthier, 1971, p. 2).