Revista Contexto Geográfico

ISSN: 2595-7236

Artigo | *Article*

As cidades incompletas dos países subdesenvolvidos[1]

Milton Santos

Departamento de geografia, Universidade de Toronto.
Antigo professor associado da Universidade de Paris I.
Antigo diretor de pesquisa na I.E.D.E.S.

As cidades incompletas dos países subdesenvolvidos

A expressão *cidades incompletas*, que utilizamos ao nos referirmos às metrópoles, requer uma explicação. Pretendemos mostrar que a função metropolitana nos países subdesenvolvidos se exercia em dois níveis. Uma metrópole completa é capaz de assumir as necessidades econômicas e sociais expandidas com os recursos gerados por ela mesma, tais como a produção de bens de capital ou o a elaboração de tecnologias adaptadas às exigências da sociedade econômica nacional. As metrópoles incompletas, que também exercem influência sobre um vasto território, não podem, no entanto, exercer plenamente funções comparáveis a não ser por meio de contribuições externas provenientes, em sua maioria, justamente das metrópoles completas. É, portanto, por precisarem recorrer às produções de outras entidades urbanas que essas cidades são metrópoles incompletas.

No entanto, entre as cidades incompletas, não há apenas metrópoles. Uma série de cidades com função dominante, a começar pelas aglomerações de produção, deve ser incluída sob a mesma denominação. Preferimos chamá-las de cidades.

As metrópoles e as cidades incompletas são responsáveis por uma organização particular da economia urbana e nacional, bem como por uma organização particular do

[1] Texto publicado originalmente na Revista *Annales de Géographie*, n° 445, em 1972, sob o título de *Les villes incomplètes des pays sous-développés.*

https://doi.org/10.28998/contegeo.11i.11.22048

Submetido em: 10/10/2026
Aceito em: 30/10/2026
Publicado: 18/11/2026

Artigo publicado sob a Licença *Creative Commons* 4.0

espaço. Esses dois dados são importantes no que diz respeito ao crescimento urbano, regional e nacional, o que explica o interesse pelo tema.

UM FENÔMENO RECENTE

Cidades e metrópoles incompletas surgiram com a recente modernização dos países subdesenvolvidos, sob a influência da industrialização mundial e nacional. As grandes cidades latino-americanas anteriores à segunda revolução industrial, por exemplo, não podiam ser consideradas como metrópoles, se reservarmos esse nome para as grandes cidades que se estendem por um vasto território e que, além disso, dispõem de uma gama significativa de atividades que atendem às exigências da vida cotidiana de toda a população envolvida, ou seja, que atendem tanto às massas quanto às pequenas camadas de privilegiados. Ademais, cidades como Salvador ou a Lima do século XVIII ou do início do século XIX, que dominavam um vasto território, eram incapazes de fornecer às suas classes abastadas os bens e serviços que estas consideravam essenciais.

O fenômeno da metrópole é inerente às grandes cidades ou às capitais dos Estados modernos. O fenômeno da cidade está ligado à transformação dos modelos e dos impulsionadores da produção ou do consumo. Tudo isso, embora não tenha surgido ao mesmo tempo em todos os lugares, é uma consequência direta da industrialização e de um novo tipo de urbanização, que, naturalmente, se intensificou a partir da Segunda Guerra Mundial.

A grande cidade tornou-se metrópole com a revolução das necessidades no mundo. Novas necessidades, tanto no âmbito das relações internacionais quanto no âmbito individual, não apenas aumentaram a dimensão das cidades, mas também provocaram uma ampliação e uma diversificação das atividades.

De fato, os dois fenômenos apresentam relações recíprocas de causa e efeito. É por isso que as grandes cidades dos países subdesenvolvidos são macrocéfalas, e esses países, anteriormente desprovidos de cidades, entraram na era da urbanização moderna com cidades de grandes dimensões.

As novas formas de produção, decorrentes da revolução tecnológica, não poderiam se estabelecer em um ambiente diferente daquele das grandes aglomerações; além disso, a modernização, que atinge as regiões mais remotas dos

países, atua como um fator desencadeador de migrações que sustentam o crescimento demográfico das aglomerações mais bem localizadas.

A revolução nas necessidades e nos gostos se espalhou rapidamente por todo o planeta, tendo como consequência um novo perfil de demanda; no entanto, a produção não conseguiu acompanhar esse ritmo em todos os lugares. Isso se deve às diferenças de situação entre os países e explica a posição respectiva das metrópoles nacionais.

Os demais países, aqueles cuja industrialização só começou ou se desenvolveu após a Segunda Guerra Mundial, dispõem, em geral, de metrópoles incompletas. A razão para isso ainda deve ser encontrada no momento histórico que marcou o esforço de decolagem. Quando o processo de industrialização ocorre no âmbito de uma economia global comandada por superpotências econômicas, por meio da tríade formada pelas grandes empresas internacionais, pela tecnologia de ponta e pela publicidade destinada a impor uma determinada forma de consumo, os países que iniciam o processo de industrialização partem em condições desfavoráveis; sua dependência do exterior é responsável pelo fato de suas metrópoles serem metrópoles incompletas.

Também acontece que, nos países subdesenvolvidos industrializados, existam metrópoles incompletas que dependem da metrópole completa interna. No segundo caso, a dependência ocorre em relação a uma metrópole estrangeira.

As cidades compartilham a mesma origem histórica. As exigências da produção moderna impulsionaram à criação de aglomerações industriais nos locais onde as condições locais eram favoráveis, em qualquer parte do mundo, graças às imensas facilidades de transporte e comunicação.

As novas condições econômicas também são responsáveis por outros tipos de complexos, como os destinados ao lazer, à cura ou ao descanso, ao ensino…

Cidades e metrópoles incompletas têm em comum a falta de autonomia no exercício de suas atividades fundamentais. Certamente, existem diferenças quanto ao grau e também quanto à natureza da dependência, mas essa dependência é a característica comum.

Sem dúvida, as metrópoles completas dos países subdesenvolvidos também dependem do exterior, e já foi dito que quanto mais industrializado for um país subdesenvolvido, mais dependente ele será. Entretanto, se considerarmos as

respostas exigidas pela economia nacional no próprio interior do país, percebe-se rapidamente que as metrópoles completas são capazes de fabricar os bens de produção necessários ao crescimento das metrópoles incompletas do mesmo país (sendo que a diferença em relação aos países desenvolvidos é que, nestes, as metrópoles completas podem complementar tanto as metrópoles incompletas do próprio país quanto as do exterior), uma vez que as metrópoles incompletas não dispõem de um nível de industrialização comparável. Isso vem acompanhado, no caso das metrópoles incompletas, da falta de complementaridade das atividades de alto nível e de sua desarticulação no âmbito da cidade, tendências que são tanto mais marcantes por serem frequentemente associadas pela formação de monopólios. A desaceleração do crescimento econômico urbano e nacional surge como uma consequência. Há consequências também no plano espacial.

AS METRÓPOLES INCOMPLETAS E SUAS ARTICULAÇÕES

Parece-nos útil fazer distinguir as metrópoles incompletas segundo dois critérios fundamentais. O primeiro leva em conta a presença ou não, no próprio país, de uma metrópole completa; o segundo está relacionado aos processos que presidiram a industrialização do país. As condições de funcionamento das metrópoles incompletas variam de acordo com esses fatores.

Em um país que possui uma metrópole industrial, as relações de dependência que a ligam às outras cidades, incluindo as metrópoles incompletas, acabam contribuindo para o crescimento do conjunto, mesmo que, momentaneamente, desequilíbrios regionais se agravem ou se instalem. As relações privilegiadas entre metrópoles completas e metrópoles incompletas impulsionam um fluxo considerável de movimentos de todos os tipos, e refletem também em cidades menos importantes.

O fenômeno é diferente no caso da complementaridade externa de uma metrópole nacional incompleta. Como cidade dominada, ela é obrigada a exportar para longe uma parte de sua acumulação que não consegue se multiplicar localmente e, dessa maneira, contribui para o crescimento da economia dominante.

Sob uma perspectiva mais estritamente espacial, as diferenças também são grandes. A metrópole industrial organiza, ou busca organizar, todo o espaço nacional que coloca a seu serviço graças à uma posição econômica superior. As demais

cidades do sistema dependem, portanto, da metrópole como um todo no que diz respeito à maior parte das respostas que elas mesmas não são capazes de dar aos habitantes e às atividades locais ou àquelas da região de influência. No caso de uma metrópole nacional incompleta, a integração do território, bem como uma centralização significativa, parece impossíveis. Uma função política forte pode, sem dúvida, proporcionar à cidade uma centralização notável de atividades, mas é improvável que isso possa ocorrer sem integração territorial e sem industrialização.

Somente os países que reuniram as condições para a criação de uma rede de transportes significativa antes mesmo de se industrializarem escapam a essa regra, mas, desse ponto de vista, eles próprios são excepcionais, como certos países produtores de petróleo, por exemplo. A organização moderna do espaço a serviço da agricultura comercial raramente é densa e completa o suficiente para permitir que a capital do país domine de forma incontestável, a menos que estradas e ferrovias convirjam todas para a cidade-porto-capital criada ao mesmo tempo.

Quanto aos processos que conduziram à industrialização do país, eles também se apresentam como um elemento essencial para a explicação. Alguns países subdesenvolvidos, que iniciaram precocemente um processo de substituição de importações, conseguem atingir e superar gradualmente os diversos níveis de industrialização, embora o ritmo de crescimento industrial não seja necessariamente o mesmo para as diferentes cidades do sistema. Se estiverem reunidas as condições favoráveis, uma dessas cidades pode se tornar uma metrópole completa, enquanto outras evoluem para a condição de metrópoles incompletas ou de simples cidades regionais. Nos países de industrialização recente, isto é, realizada segundo um modelo tecnológico moderno, as condições favorecem o centro já importante do país ou os pontos do território onde economias externas fixas determinam as localizações.

A industrialização antiga e gradual tem um significado bem diferente daquele da industrialização recente, seja no que diz respeito ao emprego, às migrações, à importância relativa dos centros ou ao processo de desenvolvimento nacional.

Se a industrialização assim como a modernização já é antiga, a indústria terá criado, por sua vez, nas primeiras fases de seu estabelecimento, um número significativo de empregos, número que se torna ainda mais impactante se consideramos que, naquela época, o êxodo rural ainda não havia atingido proporções. Como os meios de transporte e de comunicação ainda eram precários e os avanços tecnológicos menos

universalizados, as cidades mais distantes do centro puderam criar indústrias que correspondiam à demanda regional. Isso contribuiu, de certa forma, para fortalecer os laços espaciais em escala regional; assim, essas cidades podiam absorver parte dos excedentes do campo, cuja integração era facilitada pelos motivos já enumerados. Quando o país teve de enfrentar as novas exigências da modernização, o sistema de cidades foi menos afetado pelo impulso centralizador desencadeado.

O processo é diferente nos países onde a industrialização é tardia ou onde a modernização surge subitamente. A indústria já nasce incapaz de fornecer um grande número de empregos, as modernizações mais recentes, servidas por meios de comunicação e de transporte eficazes, avançam intensamente por toda nação e provocam um êxodo rural galopante, cujo fluxo é descarregado justamente na cidade principal. Aqui, ao lado de uma indústria ultramoderna e de outras atividades da mesma época, a corrente de novos moradores urbanos alimenta uma multiplicidade de novos ofícios que multiplicam as tarefas para acolher mais pessoas no trabalho e para tornar-se mais acessíveis aos consumidores de baixa renda. Como as cidades regionais e locais não mais dispõem de um setor terciário evoluído e significativo, é na cidade “única” que são reunidas as condições necessárias para a amplificação da atividade dos setores modernos da economia, ao mesmo tempo que esta é compelida a abrigar a maior massa de atividades dos setores não modernos.

Quando a industrialização é acompanhada pela formação de monopólios, a seletividade do consumo, assim instalada, atua no sentido de uma concentração mais acentuada das atividades modernas: fora do centro é difícil atingir a dimensão requerida para a instalação de numerosas atividades. Isso contribui ainda mais para a terceirização de todas as aglomerações. Exceto as produções que se beneficiam das vantagens de localização, essas aglomerações se industrializam por meio de um processo de substituição gradual de importações do centro, o qual se aproxima daquele que descrevemos em relação aos países subdesenvolvidos precocemente industrializados.

As relações interurbanas são, portanto, dominadas por um crescimento cumulativo do centro, paralelo a uma agravação da disparidade de crescimento entre a capital nacional-metrópole incompleta e as outras cidades do sistema, tanto no plano

econômico quanto no plano espacial, ao menos no que diz respeito ao setor moderno, visto que as respectivas firmas raramente produzem eficientes efeito a jusante.

Quanto ao setor subequipado ou não moderno, ele não está equipado para fomentar as relações interurbanas. Sua vantagem é de comunicar-se facilmente com as regiões circunvizinhas, constituindo-se, desse modo, em uma estrutura de acolhimento para os desenraizados do campo e os subdesenvolvidos da cidade que ainda não migram para o centro. Esse importante benefício, realizado por intermédio das cidades médias de um sistema nacional comandado por uma metrópole incompleta, não pode atenuar o fato de um crescimento global desacelerado nem a perspectiva de um bloqueio, se os limites de elasticidade do setor não moderno sejam ultrapassados e se o setor moderno,— que não se comunica com o outro circuito — encontra-se, ele mesmo, bloqueado ou em vias de sê-lo; ou ainda, se houver uma desaceleração do seu crescimento devida às mesmas razões.

AS ARTICULAÇÕES DAS CIDADES

Quanto às cidades, nos limitaremos a examinar rapidamente os casos típicos, relacionados à sua acessibilidade. Os resultados diferem se as cidades são próximas do centro dinâmico do país ou se elas estão afastadas dele, e se a produção em questão se encontra em um nível mais ou menos elevado em relação ao restante das atividades regionais.

A distância dos centros dinâmicos impede ou dificulta as complementaridades e trocas. Com isso, não é raro que a cidade se comporte como um enclave, o que contribui negativamente para o processo de crescimento nacional. O mesmo se aplica ao nível de atividades, cada vez que, em consequência de um nível tecnológico elevado ou de natureza diferente da atividade, a cidade não é complementar nem complementada por outras atividades locais ou não atua como um multiplicador.

Os resultados, a médio prazo, variam em função da massa e das características da população, as quais não estão diretamente afetadas pelos processos próprios da atividade local, pois as condições demográficas da cidade são, elas mesmas, consequências do sistema econômico e espacial prévio à inserção da cidade.

De toda forma, as cidades de função dominante têm um domínio espacial bem limitado e exercem um papel regional bem reduzido. Todavia, em relação à

organização do espaço nacional, as cidades exercem uma importante influência, pelo fato de redirecionarem em seu favor as linhas de força do equipamento territorial, de forma tanto mais poderosa quanto mais importante for a atividade econômica. Isso equivale a dizer que a organização do espaço nacional é frequentemente elaborada em função dos interesses estrangeiros, embora financiada diretamente ou indiretamente pela coletividade nacional, que, por sua vez, traz consequências, mesmo se for uma metrópole industrial nacional que comande a atividade da cidade.

PROBLEMAS COLOCADOS PELAS CIDADES INCOMPLETAS

Consideradas do ponto de vista do desenvolvimento nacional, as cidades incompletas colocam, assim, graves problemas aos países subdesenvolvidos. Elas contribuem, sem dúvida, para uma determinada forma de crescimento das quantidades globais da economia, mas sua contribuição às transformações das estruturas não é diminuta; esta contribuição pode apresentar um balanço muito mais negativo do que a modernização do país fora mais brutal e rápida junto a industrialização mais recente.

A presença das metrópoles ou das cidades incompletas implica, portanto, para um país, uma série de problemas. Podemos então sugerir uma larga classificação de países subdesenvolvidos, conforme possuam ou não metrópoles completas. Isso é muito válido de um ponto de vista do desenvolvimento nacional.

A situação descrita convoca, portanto, uma solução. Esta pode ser encontrada tanto no interior do mesmo quadro político, quanto no quadro de mudanças institucionais mais ou menos profundas. É bem evidente que a primeira abordagem se revela mais lenta e difícil, ou mesmo impossível em muitos casos, dada a solidariedade dos elementos do sistema. Em todos os casos o problema das possibilidades de desenvolvimento nacional com base no crescimento privilegiado da economia mostra-se como fundamental.

A análise das situações atuais nos países de Terceiro Mundo mostra que a aceleração recente da modernização implica, na maior parte dos casos, uma disparidade considerável de produtividade em relação às atividades menos modernas ou não modernas, tal disparidade sendo responsável pelos graves problemas no plano econômico e social. O desencadeamento de migrações internas com o agravante do subemprego

inscreve-se entre as consequências não negligenciáveis da situação do desequilíbrio assim provocada. A modificação do perfil do sistema urbano, com o agravamento das distorções nas relações interurbanas, bem como nas relações entre as cidades e seus espaços de referência, é uma outra consequência grave, tanto mais que a modificação das condições de produção e de distribuição de bens vem afetar a importância relativa das cidades menores, tornando-as, assim, mais vulneráveis. Isso equivale a um fortalecimento do centro, mesmo para fornecimentos banais e, por conseguinte, a intensificação do setor moderno, e novamente, ao agravamento das distorções no plano econômico e espacial. Estamos, desse modo, cada dia mais distante de uma solução almejada.

Uma problemática adequada do crescimento não pode, portanto, prescindir da análise concreta dos setores tradicionais ou não modernos da economia, com vistas a permitir-lhe participar da economia urbana, regional e nacional, não somente como garantia de subsistência de massas empobrecidas, mas também como um fator de crescimento. Ora, o grande problema é que esses setores menos modernos, ou mesmo tradicionais, trabalham com uma produtividade de capital estatisticamente elevada, pelo próprio fato de quase disporem dele, mas com uma produtividade de trabalho muito baixa, o que repercute sobre toda a sociedade econômica.

Se admitirmos com Gunnar Myrdal e outros economistas que a produtividade é, em última instância, responsável pelo crescimento, que não se pode conceber um modelo de crescimento fundado exclusivamente na expansão do setor tradicional, nem, para este, um crescimento dos volumes produzidos sem o aumento dos rendimentos. Assim, entrevemos uma solução em formas de implementação gradual de pequenas e médias atividades, cujos tipos de produção envolvam ou se aproximem dos modelos modernos. O setor dito tradicional seria reabsorvido sem atritos, ao mesmo tempo em que a sociedade econômica se dotaria de formas de produção do tipo moderno, porém provedoras de empregos. O problema fundamental continua sendo o da localização adequada no espaço dito econômico, condição essencial para o sucesso. Nota-se que estamos bem longe de estabelecer os fundamentos teóricos de tal operação. A análise econômica, por muito tempo, desinteressou-se da totalidade da economia dos países desenvolvidos e deu uma importância exagerada a tudo o que diz respeito ao setor moderno. A análise dos problemas colocados pelas cidades incompletas ajuda-nos a delimitar mais perto as graves insuficiências da teoria econômica urbana no tocante aos países pobres.