Revista Contexto Geográfico

ISSN: 2595-7236

Artigo | *Article*

Subdesenvolvimento e polos de crescimento econômico e social[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.

SUBDESENVOLVIMENTO E POLOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

A discussão da teoria dos polos de crescimento[2] frequentemente cai na armadilha do debate semântico ou da exegese das ideias do fundador François Perroux[3], a quem, às vezes, lançam-lhe processo de intenção (Coraggio, 1972).

A noção de polos de crescimento foi vítima de sua popularidade em um momento em que a ideia de planejamento começava a se tornar, ela mesma, um mote. Esta contemporaneidade talvez lhe tenha sido fatal (Lasuen, 1969, p.140). Tendo se tornado um tema da moda, deu-se mais atenção à forma do que ao núcleo, mais às técnicas e aos modelos do que às explicações, isto é, deixou-se de lado o aprofundamento da própria teoria. Embora se possa dizer, com a A. Kuklinski (1970, p. 13), que essa teoria raramente foi aplicada, ou perguntar-se com B. Berry (1971) se se trata realmente de uma teoria, ela inspirou, não obstante, uma infinidade de livros, teses e artigos de toda sorte,

[1] Texto originalmente publicado na *Revue Tiers-Monde*, Tomo XV, n° 58 de 1974, sob o título *Sous-développement et poles de croissance économique et social*.
[2] Nota do autor: Para uma bibliografia, ver, entre outros, Claval, 1966; Lasuen, 1969; Darwent, 1969; e Hansen, 1971.
[3] Nota do autor: Paelinck declara: "O conceito de polo de crescimento foi frequentemente mal compreendido. Confunde-se com a noção de indústria-chave, indústria de base, de conjunto industrial; por isso a concepção errônea segunda a qual o polo de crescimento seria uma espécie de monumento industrial elevado à glória de uma industrialização regional futura, garantia de um crescimento econômico certo", Jean PAELINCK, A teoria do desenvolvimento regional polarizado, Cahiers de l'Institut de Sciences appliquées, março de 1965, série L, nº 15, p. 10.

https://doi.org/10.28998/contegeo.11i.11.22051

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

Artigo publicado sob a Licença *Creative Commons* 4.0

talvez até mesmo porque, como nota Lasuen (1969, p.137), as ideias de F. Perroux não foram apresentadas originalmente como um todo coerente.

Diante da falta de acordo sobre o objetivo da pesquisa, numerosos trabalhos limitam-se somente a uma espécie de névoa sobre as definições essenciais e perpetuam o uso inconsiderado dessa noção, tanto na teoria quanto na prática. Tais ambiguidades permitiram e autorizaram ainda toda sorte de equívocos ocasionais ou deliberados. Mas a ideia em si não perdeu seu prestígio, uma vez que ainda se buscam meios de argumentar as quantidades globais da economia, ao mesmo tempo em que se quer difundi-las no espaço entre os homens. O problema da distribuição e da riqueza não é independente daquele da organização do espaço.

DO ESPAÇO SELETIVO AO ESPAÇO DE TODO MUNDO

A questão de saber a que tipo de espaço se direcionavam as formulações originais de F. Perroux (1950), que ultrapassa amplamente as intenções do autor. J. Boudeville (1957,1961) foi o primeiro a propor uma base geográfica para a ideia dos polos de crescimento. L. Rodwin (1960) e J. Friedmann (1963,1966) seguiram-no. Com efeito, a concepção de um espaço topológico tal como François Perroux o definiu[4] não exclui o fato de que é sobre o espaço banal que as firmas atuam. Mas, é, sobretudo, o espaço econômico que faz objeto de construções teóricas e de esforços de planejamento.

Assim, a teoria dos polos de crescimento, na maioria de suas formulações tradicionais ou recentes, interessa-se pelo espaço de alguns e não pelo espaço de todos. Quando se distingue um espaço banal e um espaço das firmas e se privilegia este último na elaboração teórica, trata-se de uma teoria aristocrática e discriminatória. A população total dificilmente pode ser por ela abrangida.

A frequente distinção feita entre espaço abstrato ou econômico e espaço concreto ou geográfico – sendo este último o espaço de todo mundo – não permite apreender claramente todos os elementos que entraram na definição de um espaço dado[5], e impede de localizar a hierarquia das forças. Ora, a ideia de organização é

[4] Os espaços econômicos "[...] definissem-se pelas relações econômicas que existem entre os elementos econômicos" (Perroux, 1961, p.127).

[5]Gauthier (1971, p.15), observa que, "os esforços para desenvolver uma dimensão geográfica para esta teoria foram sem futuro. As leis de transformação do espaço econômico em espaço geográfico nunca

inseparável da decisão de dominação. A dicotomia, *espaço geográfico* contra *espaço econômico*, apresentada como uma restrição metodológica é, antes, um obstáculo à análise espacial[6]. Relações, embora tão evidentes, entre estrutura monopolística da produção e fenômenos tais como a macrocefalia, as periferias empobrecidas ou o êxodo rural, encontrariam uma melhor interpretação na ótica multidisciplinar de um espaço concreto multidimensional mais banal, que é o das firmas, das instituições e de todos os homens, bem como, o das realizações de ordem econômica, política e social.

Além disso, considerar o espaço como um sistema, o que é geralmente aceito agora, não basta. É preciso ainda saber como definir um sistema. Se nos contentamos com a definição clássica segundo a qual um sistema é um conjunto de elementos e de relações entre esses elementos e entre seus respectivos atributos (Hall e Fagen, 1956, p. 18)[7], dificilmente se chegará a uma definição operacional de espaço. De fato, como afirma M. Godelier (1972, p.258), "um sistema é um grupo de estruturas interligadas por certas regras". São estruturas que são definidas por "um grupo de objetos interligados por determinadas regras"[8].

Desse modo, há uma grande distância entre, de um lado, medir as inter-relações entre indústrias tais como são estudadas nas matrizes de *input-ouput*, e, de outro,

foram formuladas de maneira satisfatória". Jasen (1970) queixa-se do pouco de interesse dado às estruturas econômico-geográficas.

[6] "Parece, portanto, que não se pode isolar um do outro, os dois conceitos de espaço sem se privar, por conseguinte, do conhecimento de suas influências recíprocas". (Béguin, 1963, p. 573)
"[...] apenas a consideração espaços econômicos não é suficiente para compreender a totalidade dos fatores que exercem uma ação sobre os mecanismos econômicos; não há dúvida de que o espaço geográfico os influencia igualmente. Os dois conceitos de espaço devem ser utilizados juntos, em vista um melhor conhecimento da realidade" (Béguin, 1963, p. 573)

[7] "A system may be defined as a complex of interacting elements, together with their attributes and relationships. One of the majot tasks in conceptualizing a phenomenon as a system, therefore, is to identify the basic interacting clements, their attributes, and thei relationships. For any given system his environment comprises "the set of all objects a change in whose attributes are changed by the behaviour of the system". "Ainsi un système constitue avec son environnement un ensemble de phénomènes qui n'a dintérêt que dans un contexte donné (A. D. HALL et R. E. FAGEN, *Definition of system*, General Systems Yearbook, 1956).

[8] "I propose to undertand by a 'system' : 'a group of structures interlinked y certaim rules (laws)'. We We are thus referred back to the idea of "structure" by which we mean : "a group of objects interlinked by certain rules (laws)". By "object" I mean any reality whatever: individual, concept, institution, thing. By "rules" I mean the explicit principles whereby the elements of a system are combined and related, the norms intentionally created and applied in order to "organize" social life : rules of kinship, technical rules of industrial production, legal rules of land-tenure, rules of monastic life, and so on. The existence of these rules allows us to suppose that, in so far as they are followed, social life already possesses a certain "order".
These definitions are actually "homogeneous" in two ways. They both refer to combinations of objects in accordance with rules, that is, realities such that one can dissociate only by abstraction the objects in relation from the relations between the objects. Unrelated objects constitute a reality deprived of

considerar as relações entre uma dada estrutura da produção e o restante do sistema social e do sistema espacial. A abordagem input-output defendida por Lasuen (1970) diz respeito ao crescimento econômico à maneira de Rostonw, pois serve apenas para apreender as relações entre firmas "modernas", consideradas dinâmicas. Mas ela permanece um instrumento neutro, um *value-free model* (Miernyk, 1965, p.88) e não pode ajudar na construção de uma teoria espacial válida em toda parte[9]. É verdade que Lasuen (1969) também havia igualmente insistido no interesse de analisar as estruturas de organização das firmas. Mas o que fazer com um dado isolado?

É preciso ir mais longe e procurar analisar as estruturas globais de produção, como 'elementos' de elaboração do sistema espacial, isto é, a projeção geográfica do sistema social em seu sentido mais amplo. A medida do sucesso não seria, como na doutrina atualmente admitida, a eficácia máxima das trocas interindustriais, consagrada pelo aumento dos *output* por unidade de tempo em condições dadas de utilização do capital e do trabalho. O problema estaria, por sua vez, centrado na produtividade espacial, definida como o melhor arranjo geográfico dos recursos, cuja estrutura de organização seria previamente definida, tendo em vista uma melhor distribuição dos resultados. A ideia de planificação espacial seria, assim, enriquecida.

Para esse fim, é preciso levar em conta as estruturas da economia enquanto expressão dos modelos adotados de crescimento; das estruturas geográficas, isto é, da localização dos homens, das infraestruturas, das atividades das instituições, como também seu quadro ecológico; e, por fim, as estruturas sociais e políticas resultantes da sobreposição do presente e do passado e da sobreposição de influências locais, nacionais e internacionais. É preciso considerar os homens e os suportes de suas atividades, encarados sob uma ótica transtemporal. É da interação dessas estruturas que é tirada a definição de espaço enquanto sistema, ou seja, uma definição multidimensional e operacional.

A estrutura do espaço não depende apenas da localização das firmas, como pretende a análise regional clássica, mas sobretudo das estruturas do Estado e da

meaning, and objectless relations a meaning deprived of existence. Thus, all system and all structures have to be described as "mixed", contradictory realities made up of objects and relations that cannot exist separately, such, in other words, that their contradiction does not exclude their unity (M. GODELIER, 1972, p. 258).

[9] Embora com argumentos diferentes dos nossos, Paelinck (1965) e Hansen (1967, 1970, 1971) já haviam criticado o uso da abordagem *input-output* na teoria dos polos de crescimento.

produção, bem como da maneira pela qual os recursos disponíveis são alocados às camadas sociais. O valor do indivíduo enquanto produtor ou consumidor depende também de sua posição nesse espaço e varia em função das modificações na estrutura espacial. Se o problema fundamental de encontrar uma organização do espaço capaz de uma melhor difusão do crescimento é, antes de tudo, inseparável da ideia que tem do próprio crescimento, as condições de crescimento e as condições de difusão devem ser encaradas conjuntamente. Para isso, impõe-se uma definição das características específicas da organização do espaço em países subdesenvolvidos.

O ESPAÇO NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS: OS DOIS CIRCUITOS DA ECONOMIA E SUAS REPERCUSSÕES ESPACIAIS

A aplicação da teoria dos polos de crescimento nos países subdesenvolvidos permite levantar a questão do saber se o espaço pode ser indistintamente definido como país desenvolvido e como país subdesenvolvido[10]. A maioria dos que se dedicaram à análise e ao planejamento do espaço comporta-se como se as teorias elaboradas nos países desenvolvidos e em função de suas realidades pudessem ser transportadas para os países subdesenvolvidos.

Tal posição tem postulado que o Terceiro Mundo é “um mundo em desenvolvimento”, ou seja, que está em uma situação de transição em direção ao que os países desenvolvidos são hoje.

A noção de *similar path model* é inadequada (McGee, 1971). Não se trata de um mundo em desenvolvimento, mas de um mundo subdesenvolvido com suas características próprias e seus mecanismos fundamentais. O estudo da história dos países, hoje subdesenvolvidos, permite identificar uma especificidade de sua evolução em relação às dos países desenvolvidos. Essa especificidade aparece claramente na organização da economia, da sociedade e do espaço.

Se os componentes do espaço permanecem os mesmos em todo o mundo e formam um continuum no tempo, eles variam quantitativamente e qualitativamente

[10] Pesquisando sobre Minais (Brasil) BOUDEVILLE (1957, p.25) assinalava, de passagem, a diferença de estruturas entre, de um lado, os Estados Unidos e a Europa e, do outro, o Brasil.

segundo o lugar, da mesma forma que variam as combinações entre eles e seu processo de fusão. Disso resultam as diferenças entre espaços.

Os espaços dos países subdesenvolvidos caracterizam-se, a priori, pelo fato de que eles se organizam e se reorganizam em função dos interesses distantes e, na maioria das vezes, em escala mundial. Contudo, não são atingidos de forma massiva pelas forças de mudança cujo impacto, ao contrário, é muito localizado e encontra uma inércia considerável para sua difusão (Santos e Kayser, 1971).

Por outro lado, as forças de modernização impostas de dentro ou de fora são extremamente seletivas, tanto em suas formas quanto em seus efeitos. As variáveis modernas não são todas acolhidas ao mesmo tempo nem no mesmo lugar. Trata-se de uma história espacial seletiva. A cada modernização, o impacto dessas forças enfrenta defasagens entre as diversas variáveis, cuja combinação dá a característica do lugar. Disso resulta uma grande instabilidade na organização do espaço com desequilíbrios e repetidos ajustes.

Descontínuo, instável, o espaço dos países subdesenvolvidos é igualmente multipolarizado, ou seja, está submetido e dividido entre uma multiplicidade de influências e de polarizações provenientes de diferentes níveis de decisão. Quanto menor a escala do lugar, mais numerosos são os impactos, o que resulta em uma multiplicação do tempo em âmbito local (Santos, 1972).

Por fim, o espaço dos países subdesenvolvidos é marcado por enormes diferenças de renda na sociedade, que se expressam, em nível regional, por uma tendência à hierarquização das atividades e, na escala do lugar, por uma coexistência de atividades da mesma natureza, porém de nível diferente. Essas disparidades de renda são menos importantes nos países desenvolvidos e influenciam muito pouco na acessibilidade a um grande número de bens e serviços. O nível de renda está em função da localização do indivíduo, que determinada, por sua vez, a solução de cada um enquanto protetor e enquanto consumidor.

O comportamento do espaço encontra-se, assim, afetado por essas enormes disparidades de situação geográfica e individual. Essa seletividade do espaço em nível tanto econômico como social é, a nosso ver, a chave para a elaboração de uma teoria espacial. Como novos gostos se difundem em escala nacional, enquanto gostos tradicionais subsistem, o aparelho econômico deve se adaptar simultaneamente aos imperativos de uma modernização todo-poderosa e as realidades sociais novas ou

herdadas. Isso é válido tanto para o aparelho de produção quanto para o de distribuição. Criam-se dois circuitos econômicos, responsáveis não apenas pelo processo econômico, mas também pelo processo de organização do espaço (Santos, 1971, 1972, no prelo).

A cidade não pode mais, portanto, ser estudada como uma máquina massiva. Denominamos esses dois subsistemas de *circuito superior* ou *moderno* e o *circuito inferior*. O circuito superior decorre diretamente da modernização tecnológica; seus elementos mais representativos são, atualmente, os monopólios. O essencial das relações faz-se fora da cidade e da região que o abriga e tem por âmbito o país ou o estrangeiro. O circuito inferior, formado de atividades de pequena dimensão e que se interessam, sobretudo, pelas populações pobres, é, ao contrário, bem enraizado e mantém relações privilegiadas com sua região. Cada circuito constitui, em si mesmo, um sistema ou, mais precisamente, um subsistema do sistema urbano.

As atividades do circuito superior são responsáveis pela macro organização do espaço. A organização do espaço no nível local é compartilhada entre o circuito superior e o circuito inferior. É, portanto, no nível local que a dialética opera entre os dois circuitos, mas as decisões macroespaciais atingem igualmente o circuito inferior (Santos, no prelo). A existência dos dois circuitos, assim como sua concorrência, são, desse modo, um elemento fundamental de explicação do espaço e a peça indispensável no processo de planejamento, mesmo porque, cada circuito mantém com o espaço de relações da cidade um tipo particular de vínculo: cada cidade tem, na verdade, duas zonas de influência.

Ora, apenas o circuito moderno foi objeto de pesquisas sistemáticas. A análise econômica e, em sua esteira, a análise geográfica confundiram, por muito tempo, o setor moderno da economia urbana com a cidade em sua totalidade. J. Friedmann (1961, p.89; 1964, p.346) não declarou, ele mesmo, que o folk sector, o “setor popular”, “está na cidade sem fazer parte dela” (*the folk sector is in the city but not a part of it*). O resultado é que a maior parte dos estudos não são feitos sobre a cidade em sua totalidade, mas sobre uma parte dela, impedindo, por esse fato, a formulação de uma teoria autêntica do espaço.

O reconhecimento da existência dos dois circuitos impõe uma nova discussão de teorias consagradas, tais como as exportações urbanas, os lugares centrais e os polos de crescimento, que serviram, até o presente momento, de base para tantas

teorias de planejamento regional. É preciso, a partir de então, levar em conta o circuito inferior como elemento indispensável para apreensão da realidade urbana e regional. Na teoria dos dois circuitos da economia urbana, os países subdesenvolvidos aparecem como um verdadeiro paradigma, no sentido que lhe foi dado por Kuhn (1962), para quem, a cada novo período histórico, as formulações capazes de interpretar a realidade e de oferecer soluções aos problemas correspondentes devem ser recriadas e não readaptadas.

CRESCIMENTO SEM POLOS DE CRESCIMENTO

A teoria dos polos de crescimento, como todas as outras teorias espaciais, ocupa-se apenas do circuito superior. Isto é, que apenas a modernização, com a instalação de indústrias motrizes, é capaz de provocar o crescimento. O circuito inferior é considerado unicamente como um freio para o crescimento econômico, e não como o que ele de fato é – em todo caso, em sua fisionomia atual – ou seja, um resultado da modernização tecnológica.

Existe nisso uma série de equívocos. Primeiramente, as indústrias modernas não são necessariamente complementares. Em seguida, elas podem não ter efeitos laterais importantes. Por fim, as indústrias podem aproveitar das economias de aglomeração encontradas em uma cidade sem exercer, em contrapartida, efeitos de encadeamento apreciáveis, sobretudo nos casos das indústrias de reexportação.

Não é certo que as grandes indústrias com alto coeficiente de capital sejam necessariamente dinâmicas como se tem passado. A. Manne (1967) e H. Richardson (1969, p. 106-107). Segundo Aydalot (1965), o termo indústrias motriz deveria ser usado apenas para aquelas capazes de criar economias externas; ora, estas não são, obrigatoriamente, as indústrias de maior dimensão. É, com isso, possível ter um crescimento sem polo de crescimento.

Esse crescimento se manifesta nos lugares privilegiados do espaço, ainda mais porque, com a modernização, novas economias de escala limitam geograficamente a criação de novas atividades. As cidades macrocefálicas e as cidades industriais são, por excelência, o lugar geográfico do crescimento, uma manifestação do crescimento e não uma causa (J. Casimir, 1963, p. 11). Ao mesmo tempo, toda rede urbana se terceiriza, pelo fato de que a indústria moderna dissemina as indústrias tradicionais e

que esta, por sua vez, é incapaz de fornecer empregos em número suficiente. Esse terciário *primitivo* (J. Beaujeu-Garnier, 1965) e também um terciário *refúgio* (D. Lambert, 1965). Ele também está presente tanto em cidades desprovidas de atividades secundárias quanto naquelas onde a indústria é importante, isto é, nos polos e nos não-polos. É por essa razão que pode-se dizer que o crescimento e o circuito inferior tomam lugar paralelamente. O crescimento – em todo caso, tal como é comumente definido – não se mostra, portanto, como o processo capaz de eliminar a pobreza.

OS OBSTÁCULOS NA DIFUSÃO

Na falta de uma difusão social do crescimento, pode-se, por outro lado, admitir que exista uma difusão social? Hirschman (1958) foi talvez o primeiro a pensar assim. Como se aplicasse ao espaço a tese de Schumpeter (1950) sobre a “destruição criativa”, ele sugeriu a necessidade de encorajar o crescimento de uma dada região, tornando-se assim uma região motriz de um país; depois disso o crescimento seria transmitido a outros pontos do território. Foi no enlaço das ideias de Hirschman e de Hagerstrand (1967, 1953) que se começou a aproximar as noções de polos de crescimento e de difusão das inovações. Lasuen e Friedmann foram incluídos por Gauthier (1971) na categoria dos difusionistas. Berry (1972, p. 340-341), por sua vez, considera que “o papel desempenhado pelos centros de crescimento no desenvolvimento regional é somente um caso particular do processo geral de difusão das inovações, e que, desse modo, a teoria lamentavelmente deficiente dos polos de crescimento pode ser enriquecida se nos voltarmos para o caso geral, que é mais bem desenvolvido. É ainda, com base na hipótese difusionista que Friedmann (1963, 1966) desenvolveu a noção de polo-periférico (*core-periphery*), uma variante geográfica dos princípios previamente desenvolvidos por R. Prebisch (1949) e Gunder Frank no âmbito das relações internacionais.

A dificuldade reside, novamente, na aplicabilidade de tais conceitos sem que se esteja preocupado primeiramente em melhor definir o espaço, seu funcionamento e suas articulações nos países subdesenvolvidos.

As condições essenciais da organização do espaço sempre foram o resultado do jogo, livre ou orientado, de tendências à concentração e à dispersão, embora essas condições vaiem em função das formas específicas das modernizações e dos tipos

de atividades que interferem na organização espacial. No período atual, em decorrência das exigências da tecnologia, o aparelho de produção experimenta uma tendência crescente à concentração, que se traduz igualmente por uma concentração no espaço. Do mesmo modo, o Estado, que em toda parte se tornou um Estado moderno graças às novas condições da vida internacional impostas e facilitadas pelo dado tecnológico, vê-se dotado de forças centralizadoras. A centralização não diz respeito apenas ao domínio das decisões em matéria de política e de economia. O exercício das funções do Estado moderno exige uma organização dos transportes cuja tendência à integração favorece todo tipo de concentração.

Não obstante, o período tecnológico é o primeiro na história do Terceiro Mundo a conhecer a difusão generalizada de duas de suas variáveis elaboradas no centro: a difusão das informações e a do consumo, e isso é mais perceptível na América Latina do que em outros lugares. Resulta disso, certamente, uma tendência às migrações, mas estas atingem apenas uma parte da população, pelo próprio fato de que a revolução dos transportes facilita a difusão de certos bens. Por outro lado, o Estado não é e não pode ser indiferente às novas necessidades assim criadas, mas que permanecem fora do alcance da maioria dos indivíduos. Ele é chamado, portanto, a fornecer, de forma gratuita ou quase gratuita, um determinado número de serviços, tais como a educação e a saúde, que desempenham um papel de fixação, ao menos provisório. Assim, a distribuição de bens e o fornecimento de serviços, que supõem uma dimensão mínima de aglomeração, são responsáveis pela criação de pequenas cidades no interior, enquanto a concentração da produção com a criação de monopólios é responsável pelas macrocefalias.

Temos, portanto, como fatores de concentração, a organização da produção e o Estado, e como fatores de dispersão, a população, por meio de suas novas exigências fundadas na difusão da informação e no consumo, e, mais uma vez, o Estado.

Conforme o Estado utilize seus recursos para facilitar direta ou indiretamente a concentração da produção, ou se utilize para fornecer serviços diretamente à população, os resultados são muito diferentes. O problema, contudo, não é somente querer, mas também poder, dado que as concentrações conduzem a formas monopolísticas e oligopolísticas de organização, as quais compartilham com o Estado

não apenas a poupança popular, mas também o poder de decisão, que utilizam em seu próprio favor; ou seja, agravam ainda mais a concentração.

Podemos, então, com Myrdal (1957), falar de um crescimento cumulativo. Ideia segundo a qual, em um dado momento, as economias externas e de aglomeração seriam substituídas por deseconomias e só seria válida se as grandes firmas assumissem os custos das infraestruturas.

J. C. Funes (1972) critica a analogia que se buscou estabelecer entre os países desenvolvidos e países subdesenvolvidos ao sugerir possibilidades de difusão a partir de uma região mais desenvolvida. Visto que o crescimento é cumulativo nos mesmos pontos ou regiões, a redução da disparidade de rendas regionais não pode ser alcançada com um crescimento sustentado. Cabe ainda a Funes (1972) lembrar que "as economias externas e de aglomeração são utilizadas pelos setores capitalistas dos respectivos centros urbanos, enquanto as deseconomias são absorvidas pelo Estado e por toda população do país[11].

Nas cidades intermediárias, a localização de atividades modernas, a começar pelas indústrias, não depende da importância da demanda por inovação, como J. Friedmann (1969, p. 10) havia pensado[12]. B. Berry também se equivocou (1971, p 116; 1972, p. 340 -342) quando ele sugere a existência de um processo hierárquico de *filtering down*, isto é, segundo a regra do *rank-size*[13]. Esses autores fazem abstração das realidades do mundo atual e de suas projeções no Terceiro Mundo, como, por exemplo, o papel das estruturas globais da produção na organização do espaço. Berry (1972, p. 342) apresenta como uma das razões *do hierarchical filtering* é a migração das firmas das grandes cidades para as cidades médias, em busca de

[11] "Esta abordagem supõe a possibilidade de dois tipos de economias e de deseconomias: globais ou sociais, e individuais (empresas e famílias). Embora haja a possibilidade de uma transferência das deseconomias individuais, das empresas e das pessoas – situadas nas grandes cidades – para o setor público (devido às exigências de infraestruturas cada vez mais caras, mas sem aumento proporcional das tarifas) ou para a população de todo país (por meio dos preços e serviços produzidos e oferecidos pelas grandes cidades), é evidente que não haverá incentivo para a transferência para outros centros urbanos (por causa das deseconomias para as firmas e as famílias), como pretende a teoria elaborada nos países atualmente desenvolvidos. Este parece ser um dos pontos críticos para compreender o processo de urbanização na América Latina, mas não foi levado em consideração nas pesquisas realizadas até agora" (J.Funes, 1972).

[12] Ao analisar as condições da difusão da inovação, Friedmann (1969, p.10), afirma que a demanda efetiva é um fator determinante: quanto maior for a demanda, maior será a probabilidade da inovação (the greater this demand, the higher will be the probability of innovation).

[13] "[...] the innovation potential of a center is function of its own rank in the urban hierarchy, and the force exerted on it by virtue of its location relative to the other centers in the hierarchy that have already adopted the innovation'' (Berry, 1972, p. 342).

mão de obra barata. Lasuen (1969, p. 150) mostrou que “as diferenças salariais entre regiões não são um fator de localização dominante”. É em termos de sistemas de estruturas – na perspectiva de Godelier, que já mencionamos – que se deve raciocinar. Esquecer isso só pode conduzir a equívocos. É por isso que teorias como a da “descentralização concentrada” (Rodwin, 1960) permanecem sem futuro, enquanto, em toda parte, agravam-se a concentração seletiva e cumulativa da produção moderna e a difusão generalizada do empobrecimento.

POLOS DE DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA SOCIAL

Como conceber polos de crescimento que levem em conta uma bipolarização representada pela existência de dois circuitos da economia urbana?

Trata-se de encontrar meios de difundir espacialmente o crescimento e de evitar que a modernização, pela ausência de efeitos positivos sobre o circuito inferior, contribua para ampliá-lo e para agravar a pobreza. As estimativas de D. Morse (1970), segundo as quais 300 bilhões de empregos deveriam ser criados nos países subdesenvolvidos até 1980, suscitam um debate apaixonado sobre os meios de resolver o problema. G. Jones (1970, p. 127) imagina, assim como muitos outros, que a solução seria introduzir no Terceiro Mundo tecnologias de nível intermediário (*intermediate technologies*). Outros, como Ramos (1970, p. 229), admitem que a coexistência de tecnologias modernas e tradicionais, em proporções diferentes, pode assegurar o pleno emprego. Mas o problema é tanto econômico quanto espacial. Kuklinski (1972, p. 220) declara com razão que “nós devemos nos lembrar que o principal objetivo de nosso tempo é a igualdade entre os homens e não entre os lugares”. No entanto, o problema da igualdade entre os homens é inseparável de uma organização do espaço adequada, fundada em uma estrutura de produção adequada. Como obtê-la? O primeiro problema é encontrar uma estrutura de produção que seja ao mesmo tempo capaz de assegurar a transmissão do crescimento dos setores modernos para os setores não modernos e de, assim, distribuir melhor os recursos.

Imaginemos um momento em que é possível modificar a atual estrutura da produção e, consequentemente, a de consumo. Essa modificação se faria no sentido defendido por R. Gendarme (1963, p. 355) quando afirmou “redirecionamento do setor moderno para o interior”. A libertação em relação aos modelos internacionais

acarretaria, de um lado, a redução da escala e da indivisibilidade dos investimentos e, de outro, liberaria mais recursos internos e externos. Isso teria como primeira consequência uma desconcentração da atividade “moderna”, que passaria a ser capaz de se implantar fora do core. Livre da necessidade de compartilhar os recursos nacionais com estruturas oligopolísticas, o Estado estaria em condições de investir mais nas periferias, tanto no domínio social quanto no domínio agrícola. Esses dois movimentos teriam como consequência um fortalecimento das cidades intermediárias e das cidades locais, enquanto os cidadãos seriam menos pobres, já que poderiam utilizar um número maior de serviços públicos e teriam maior acessibilidade aos bens e serviços fornecidos pelas empresas privadas.

Retomamos o que ocorre atualmente nas cidades dos países subdesenvolvidos. Pode-se constatar, sobretudo nas metrópoles e nas cidades intermediárias, um circuito superior marginal ao lado de um circuito superior propriamente dito (Santos, no prelo). Nas cidades intermediárias, as relações do circuito superior marginal com o circuito inferior e com a população correspondente são mais importantes do que as do circuito superior. Essas atividades assemelham-se às do circuito inferior pelo fato de serem criadas em função de uma demanda regional e não terem um alcance extrarregional. Nas metrópoles esse circuito superior marginal é, taticamente, um aliado do circuito superior. Eles formam um sistema pela comunidade de interesses na formação dos preços e na divisão do mercado. Mas o circuito superior marginal das cidades intermediárias não participa de tal aliança; sua sobrevivência pressupõe a ausência de condições para que a concorrência do circuito superior se instale de maneira duradoura. O caso de Barquisimeto, na Venezuela, é típico dessa industrialização “ascendente”. Os progressos da tecnologia, da gestão e dos transportes conduzem, contudo, mais cedo ou mais tarde, à decadência das firmas do circuito superior marginal, e toda a decisão, senão toda a produção, ocorre na cidade macrocéfala. O circuito superior marginal estava em condições de abastecer as populações vizinhas, ao mesmo tempo que fornecia localmente um número maior de empregos diretos e indiretos. Contudo, ele tem dificuldade para subsistir devido à influência de um sistema que, supostamente, aumenta a

produtividade da economia, mas enfraquece o Estado, debilita as cidades intermediárias, reduz o número de empregados e agrava o problema da pobreza.

Na verdade, não está comprovado que sejam as grandes unidades de produção que apresentem os níveis mais altos de produtividade (Messner, 1966, p. 243; Owen e Shaw, 1972)[14]. Além disso, não se deve esquecer os abundantes recursos de mão de obra, cujo contraste com a escassez de capital clama, há muito tempo, por uma solução mais racional para os problemas do Terceiro Mundo.

Uma redução do gap tecnológico poderia permitir relações menos espoliativas entre o circuito superior e o circuito inferior. Nas condições atuais, se o circuito inferior desempenha um papel de amortecer a economia moderna e as massas empobrecidas que ele emprega, ele é sobretudo uma correia de transmissão da poupança popular, que "sobe" por diferentes canais em direção ao circuito moderno. Este último, dominante, é o único beneficiário do que G. Bedford (1972) chamou de pobreza persistente (*persistent poverty*). Nas condições que acabamos de simular, pelo próprio fato de que os cidadãos seriam menos pobres, o circuito inferior se transformaria pelo aumento de sua produtividade e se aproximaria mais do circuito moderno. Este seria menos moderno, menos superior; aquele, menos inferior. Fortalecidas, as cidades intermediárias teriam um papel verdadeiramente regional. Capazes, assim, de comandar efetivamente sua região, essas cidades teriam numerosos efeitos de encadeamento, tanto no plano econômico quanto no plano social. Elas seriam verdadeiros polos de desenvolvimento econômico e social. As correntes migratórias seriam redistribuídas entre as diversas cidades da rede e estaríamos diante de um sistema de polos de crescimento, como Hansen (1971, p. 195) havia sugerido, em vez de um único polo. Mas seriam, antes de tudo, polos de desenvolvimento econômico e social.

Nosso modelo é bem geral e deve ser aperfeiçoado para levar em conta as realidades de cada país. A combinação das possibilidades econômicas e políticas concederá a medida do sucesso das iniciativas. Não se deve esquecer, contudo, que toda solução isolada não pode ser verdadeiramente eficaz, que se ela é considerada unicamente como um elemento de uma estratégia global, jamais como uma solução autônoma.

[14] "O mito da produtividade mais elevada na grande empresa deve ser reduzido às suas dimensões reais. As capacidades de produção não correspondem exatamente aos indicadores de produtividade" (J. Messner, 1966, p 243).

REFERÊNCIAS

ALONSO, William. Urban and Regional Imbalances. **Economic Development and Cultural Change**, 1968, vol. 17 nº I, p. 1-14.

AYDALOT, Philippe. Note sur les économies externes et quelques questions connexes. **Revue économique**, nov, 1965, XVI.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Trois milliards d'hommes**. Paris : Hachette, 1965.

BECKFORD, George L. **Persistent Poverty: underdevelopment in plantation economies of the Third World.** London : Oxford University Press, 1972.

BÉGUIN, Hubert. Aspects géographiques de la polarisation. **Revue Tiers-Monde**, n. 16, p. 559-608, 1963.

BERRY, Brian. City Size and Economic Development: Conceptual Synthesis and Policy Problems, with Special Reference to South and Southeast Asia. In : JAKOBSON, Leo ; PRAKASH, Ved (ed.). **Urbanization and National Development**. Beverley Hills : Sage Publications, 1971. p. 111-155.

BERRY, Brian J. L. Hierarchical Diffusion : The Basis of Developmental Filtering and Spread in a System of Growth Centers. In : ENGLISH, P. W. ; MAYFIELD, R. C. (ed.). **Man, Space and Environment.** Oxford University Press, 1972. p. 340-359.

BOUDEVILLE, Jacques. Contribution à l'étude des pôles de croissance brésiliens : Une industrie motrice, la sidérurgie du Minas Gerais. **Cahiers de l'I.S.E.A**., Paris, série F, n. 10, 1957.

BOUDEVILLE, Jacques. **Les espaces économiques**. Paris : P.U.F., 1961.

BOUDEVILLE, Jacques. Schéma de recherche pour une analyse de la polarisation. In : KUKLINSKI, A. ; BOUDEVILLE, J. ; LEFEBVRE, F. ; VELLAS, P. ; VIOT, P. ; AMADIO, M. **Pôles de développement et centres de croissance dans le développement régional**. Paris: Dunod, 1970. p. 17-24.

CASIMIR, Jean. A Teoria dos Polos de Desenvolvimento e sua Aplicação aos Países subdesenvolvidos. **America Latina**, v. III, p. 3-16, out. 1968.

CLAVAL, Paul. La théorie des lieux centraux. **Revue de géographie de l'Est**, p. 131-152, 1966.

CORAGGIO, Jose Luis. Hacia una revision de la teoria de los polos de desarollo. E.U.R.E., **Revista Latino-Americana de Estudios Urbano Regionales**, v. II, n. 4, p. 25-39, mar 1972.

DARWENT, D. F. Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning : a Review. **Environment and Planning**, v. 1, p. 5-32, 1969.

FRIEDMANN, John. Cities in Social Transformation. **Comparative Studies in Society and History**, v. 4, p. 86-103, jul. 1961. (publicado também em FRIEDMANN, J.; ALONSO, W. **Regional Development and Planning**. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1964).

FRIEDMANN, John. Regional Development Policy, A Case Study of Venezuela, Cambridge, Massachusetts. **Revista M.I.T.**, 1966.

FRIEDMANN, John. Regional Economic Policy for Developing Areas. In Papers and Proceedings. **The Regional Science Association**. v. II, 1963.

FRIEDMANN, John. **A General Theory of Polarized Development. University of California at Los Angeles**, out, 1969. (publicado também em HANSEN, Niles (ed.). **Growth Centers in Regional Economic Development.** New York : The Free Press, 1972).

FUNES, Julio Cezar. Introduction. In : FUNES, J. C. (ed.). **La Ciudad y la Region para el Desarollo**. Caracas : Comisión de Administracion Publica, 1972.

GAKENHEIMER, Ralph. Analysis para la planificación metropolitana en America Latina : La adaptación de métodos. **Revista Eure**, v. 1, n. 2, p. 55-66, jul. 1971.

GAUTHIER, Howard L. **Economic Growth and Polarized Space in Latin America : A Search for Geographic Theory ?** In : Conference Of Latin Americanist Geographers, dez 1971, miméog. 17 p.

GENDARME, René. **La pauvreté des nations**. Paris : Editions Cujas, 1963.

GODELIER, M. **Rationality and Irrationality in Economics.** London : N.L.B., 1972.

HAGERSTAND, Torsten. **Innovation Diffusion as a Spatial Process.** The University of Chicago Press, 1967.

HALL, A. D. ; FAGEN, E. **Definition of System. General Systems Yearbook**, 1956.

HANSEN, N. M. Development pole theory in a regional context. **Kyklos**, v. 20, p. 709-725, 1967. (publicado também em MCKEE, Dean; LEAHEY. **Regional Economics**. The Free Press, 1970. p. 121-135).

HANSEN, N. M. **Intermediate-Size Cities as Growth Centers, Applications for Kentucky, the Piedmont Crescent, the Ozarks and Texas**. New York, Washington, Londres : Praeger Publishers, 1971.

HIRSCHMAN, Albert O. **The Strategy of Economic Development.** New Haven, 1958.

JANSEN, A. C. M. The Value of the growth pole theory for economic geography. **Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie**, p. 67-76, mar-abr. 1970.

JONES, Graham. **The Role of Science and Technology in Developing Countries.** Londres, New York, Toronto : Oxford University Press, 1971.

KUHN, Thomas S. **The Structure of Scientific Revolutions**. The Univ. Of Chicago Press, 1962.

KUKLINSKI, A. Pôles de croissance et centres de croissance en matière de politique et de planification régionale. In : KUKLINSKI, A. ; BOUDEVILLE, J. ; LEFEBVRE, F. ; VELLAS, P. ; VIOT, P. ; AMADIO, M. **Pôles de développement et centres de croissance dans le développement régional.** Paris : Dunod, 1970. p. 11-15.

LAMBERT, Denis. L'urbanisation accélérée de l'Amérique latine et la formation d'un secteur tertiaire refuge. **Civilisations**, v. XV, 1965.

LASUEN, J. R. On growth poles. **Urban Studies**, jun 1969.

LASUEN, José Ramon. De los Polos de Crecimento. **Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificacion**, Caracas, n. 68-69, nov. 1969.

LASUEN, J. R. **A Generalisation of the Growth Pole Notion**. Paper prepared for the Comission on Regional Aspects of Economic Development, Vitoria, Brazil : International Geographical Union, 1971.

MANNE, A. **Investments for Capacity Expansion : Size, Location, and Time-Phasing**. Cambridge : M.I.T. Press, 1967.

MCGEE, T. G. T**he Urbanization Process in the Third World**. London : Bell Sons, 1971.

MESSNER, Johannes. L'entrepreneur propriétaire. In : BLOCH-LAINÉ, F. ; PERROUX, F. (ed.). **L'entreprise et l'économie du XX^{e} siècle**. Paris : P.U.F., 1966. p. 241-256.

MIERNYK, William H. **The Elements of Input-Output Analysis**. N. Y. : Random House, 1965.

MORSE, David. **Dimensions of the employment problem in developing countries**. Keynote paper at the Cambridge Conference on Development, 1970.

MYRDAL, Gunnar. **Economic Theory and Underdeveloped Countries**. 1957.

OWENS, Edgar ; SHAW, Robert. **Development Reconsidered**. Lexington Books, 1972.

PAELINCK, Jean. La théorie du développement régional polarisé. **Cahiers de l'Institut de Science économique appliquée**, série L, n. 15, mar. 1965.

PERROUX, François. Economic Space : Theory and Applications. In : FRIEDMANN, J. ; ALONSO, William (ed.). **Regional Development and Planning**. M.I.T. Press, 1964. p. 21-36. (Também publicado em PERROUX, F. L'économie du XX^{e} siècle. Paris : P.U.F., 1969. p. 159-177).

RAMOS, Joseph R. **Labor and Development in Latin America**. Institute of Latin American Studies, New York, Londres : Columbia University Press, 1970.

RICHARDSON, Harry W. **Elements of Regional Economics**. Penguin Books, 1969.

RODWIN, Lloyd. Metropolitan Policy for Developing Areas. **Daedalus**, p. 132-146, inverno 1960.

SANTOS, Milton. **Les villes du Tiers Monde**. Paris : Editions M.-Th. Genin, 1971.

SANTOS, Milton. **Los Dos Circuitos de la Economia Urbana en los Paises Subdesarollados**. In : FUNES, J. C. 1972.

SANTOS, Milton. Dimension temporelle et systèmes spatiaux dans les pays du Tiers Monde. **Revue Tiers-Monde**, t. XIII, n. 50, p. 247-268, abr - jun 1972.

SANTOS, Milton. **The Shared Espace**. London : Methuen, à paraître. (Series Geog. and Dev.).

SANTOS, Milton ; KAYSER, Bernard. Espaces et villes du Tiers Monde. **Revue Tiers-Monde**, n. 45, jan.-mar. 1971.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York : Harper Brother Publishers, 1950.