

# ciudades revista

---

ISSN (online) 2448-1092

volume 15  
número 25  
2023



# equipe editorial

**Cidades** é uma publicação voltada à divulgação de pesquisas e reflexões que envolvem a compreensão da problemática urbana a partir de um olhar preferencial, mas não exclusivamente geográfico.

Fundada em 2002 sob a responsabilidade do Grupo de Estudos Urbanos (GEU), ela está hoje sediada na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) sob a responsabilidade de um Conselho Editorial que, em 2020, assumiu a revista sob o compromisso com a pluralidade na produção do conhecimento no campo dos estudos urbanos.

A revista tem como objetivo contribuir para ampliar nossa capacidade de ler e interpretar o processo de urbanização e as cidades num período em que tem se aprofundado a complexidade das relações que orientam processos e dinâmicas e se aceleram o ritmo das transformações.

Cidades está vinculada à linha de pesquisa Produção do espaço urbano-regional do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFFS.

**Publicação sob responsabilidade da Universidade Federal da Fronteira Sul**  
Rodovia SC 484 - Km 02, - Chapecó, SC, Brasil. CEP 89815-899  
ISSN (online) 2448-1092

[cidades.uffs.edu.br](http://cidades.uffs.edu.br)  
[@revistacidades](https://www.instagram.com/revistacidades)



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

**volume 15 | número 25 | ano 2023**

## Conselho editorial

**Dr.<sup>a</sup> Catherine Chatel**

Université Paris Cité, França

**Dr. Igor Catalão**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

**Dr.<sup>a</sup> Juçara Spinelli**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

**Dr. Márcio José Catelan**

Universidade Estadual Paulista (UNESP)

**Dr. Oscar Sobarzo**

Universidade Federal de Sergipe (UFS)

**Dr.<sup>a</sup> Patricia Helena Milani**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

**Dr. William Ribeiro**

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

## Responsável editorial

**Dr. Igor Catalão**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

## Direção de arte e design

**Arq. e Urb. Amanda Rosin de Oliveira**

Universidade de São Paulo (USP)

## Equipe de apoio

**Me. Carliana Grosseli**

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

**Me. João Henrique Zoehler Lemos**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

**Vitor Hugo Batista**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

## Bibliotecária responsável

**Franciele Scaglioni da Cruz**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

## Projeto gráfico e diagramação

**AROLab | Amanda Rosin de Oliveira**

Capa: Arte vetorizada por Inayara Sampaio

## **Conselho Editorial Internacional**

Dr.<sup>a</sup> Alicia Lindón, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, alicia.lindon@gmail.com  
Dr.<sup>a</sup> Ana Fani Alessandri Carlos, Universidade de São Paulo, Brasil, anafanic@usp.br  
Dr. Angelo Serpa, Universidade Federal da Bahia, Brasil, angeloserpa@hotmail.com  
Dr.<sup>a</sup> Aurélia Michel, Université Paris Cité, França, aurelia.michel@univ-paris-diderot.fr  
Dr. Carles Carreras, Universitat de Barcelona, Espanha, ccarreras@ub.edu  
Dr.<sup>a</sup> Carme Bellet, Universitat de Lleida, Espanha, carme.bellet@udl.cat  
Dr.<sup>a</sup> Claudia Damasceno, École des Hautes Études en Sciences Sociales, França, claudia.damasceno@ehess.fr  
Dr.<sup>a</sup> Diana Lan, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, dlan@fch.unicen.edu.ar  
Dr.<sup>a</sup> Doralice Sátyro Maia, Universidade Federal da Paraíba, Brasil, dsatyromaia@gmail.com  
Dr. Federico Arenas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, farenasv@uc.cl  
Dr. Gabriel Silvestre, University of Sheffield, Reino Unido, g.silvestre@sheffield.ac.uk  
Dr. Horacio Capel, Universitat de Barcelona, Espanha, hcapel@ub.edu  
Dr. Jan Bitoun, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, bitounjan@gmail.com  
Dr. José Borzachiello da Silva, Universidade Federal do Ceará, Brasil, borzajose@gmail.com  
Dr. Laurent Vidal, Université de La Rochelle, França, lvidal@univ-lr.fr  
Dr.<sup>a</sup> Leila Christina Dias, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, leila@cfh.ufsc.br  
Dr.<sup>a</sup> Luciana Buffalo, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, lubuffalo@gmail.com  
Dr. Luis Alberto Salinas Arreortua, Universidad Nacional Autónoma de México, México, luis\_arreortua@hotmail.com  
Dr.<sup>a</sup> Maria Encarnação Beltrão Sposito, Universidade Estadual Paulista, Brasil, mebsposito@gmail.com  
Dr.<sup>a</sup> María Laura Silveira, Conicet/Universidad de Buenos Aires, Argentina, maria.laura.silveira.1@gmail.com  
Dr.<sup>a</sup> Odette Carvalho de Lima Seabra, Universidade de São Paulo, Brasil, odseabra@usp.br  
Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, paulo.soares@ufrgs.br  
Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos, Universidade Federal da Bahia, Brasil, pavascon@uol.com.br  
Dr. Roberto Lobato Corrêa, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, lobatocorrea39@gmail.com  
Dr. Rodrigo Hidalgo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, rodrigohidalgogeo@gmail.com  
Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior, Universidade Federal do Pará, Brasil, stclair-jr@hotmail.com  
Dr.<sup>a</sup> Tatiana Schor, Universidade Federal do Amazonas, Brasil, tatiana.schor@gmail.com  
Dr. Vincent Berdoulay, Université de Pau et des Pays de l'Adour, França, vincent.berdoulay@univ-pau.fr

# CIDADES E METRÓPOLES INCOMPLETAS: POSSIBILIDADES E PROCESSO DE PROMOÇÃO<sup>1</sup>

MILTON SANTOS

---

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado na *Revue de Géographie Alpine*, v. 59, n. 4, p. 525-532, 1971, DOI: <https://doi.org/10.3406/rga.1971.1450>, sob o título: *Villes et métropoles incomplètes : possibilités et processus de promotion*. Traduzido do francês por Filipe Monteiro Morgado. Revisão da tradução: Catherine Chatel e Igor Catalão. Agradecemos à *Revue de Géographie Alpine* e à família do autor a concordância com a publicação desta tradução, assim como ao tradutor pela iniciativa de republicar este texto.



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.



Para os leitores da *Revue de Géographie Alpine*, tivemos de reduzir o início do texto do nosso colega Santos e lhe pedimos desculpas por isso. Agradecemos-lhe por redigir seu artigo em francês, o que é uma grande dificuldade para um tema tanto sutil quanto fugaz. Seu artigo aplica-se essencialmente aos países subdesenvolvidos, mas quem se interessar pelo desenvolvimento urbano-regional da Europa Ocidental encontrará comparações e numerosos temas de reflexão. Cremos ser útil reproduzir nesta nota um postulado que o autor estabeleceu no início do seu artigo:

“Para discutir adequadamente este assunto, o postulado de base será o seguinte: nas cidades dos países subdesenvolvidos, sobretudo nas metrópoles incompletas, há inúmeras atividades que funcionam com um baixo índice de capital fixo, com um baixo coeficiente de capital, com uma grande produtividade do capital, com um índice elevado de emprego (subestimado, porque grande parte desses empregos não é contabilizada nas estatísticas) e uma grande capacidade de absorção da mão de obra não qualificada que chega à cidade. Essas atividades são geradoras de empregos e de atividades ao seu nível mesmo e a níveis superiores. Assim, elas contribuem com o progresso da economia urbana. Essas atividades reclamam um percentual considerável de seus *‘in-puts’* a outros produtores nacionais e da sua própria região. Elas contribuem, de certa maneira, para devolver ainda mais dinâmicas aos setores dinâmicos do país e para transmitir a vitalidade ao mundo rural, assim incluído em um circuito monetário mais vasto”.

A força de uma cidade não depende somente da importância da sua população, do nível de atividades regionais e urbanas ou do nível de rendimentos urbanos e regionais: ela não depende somente de suas possibilidades para satisfazer as necessidades da população urbana e regional, mas ela deve igualmente produzir bens de consumo ou serviços e conseguir distribuí-los.

Dissemos, em outro lugar, que não é suficiente existir uma região rica, cuja atividade seja geradora de rendimentos, para fazer crescer, paralelamente, a economia urbana. Se o crescimento agrícola é rápido e a cidade mais próxima não possui tempo e nem meios de equipar-se e responder também à nova demanda, não será esta, mas sim outra cidade que irá ganhar.

Nesse caso, haverá migração da renda regional e local e o agravamento do desequilíbrio. O mesmo fenômeno pode ser produzido em uma cidade em que certos setores econômicos crescem muito comparados a outros e sem relação com eles.

Da mesma forma, não existindo vias de comunicação em quantidade suficiente, os equipamentos de uma cidade podem permanecer inutilizados ou subutilizados. Sendo insuficiente a fluidez, os bens e serviços produzidos e existentes que padecem de uma taxa de utilização muito baixa. Então, serviços governamentais serão subutilizados, pois as empresas privadas geralmente não se instalam onde não há clientela. No caso mais desfavorável, podem faltar não só as atividades privadas de nível primário, mas também aquelas de natureza governamental. Em todos esses casos, a integração cidade-região simplesmente não ocorre ou realiza-se mal, bem como os resultados econômicos e sociais declinam para abaixo do desejável.

De toda maneira, o papel crescente do Estado como investidor faz com que, na economia urbana, seja necessário distinguir os elementos impostos dos elementos espontâneos. Essa distinção é, por seu turno, difícil, pois existem formas intermediárias, mistas ou de transição. Entretanto, é evidente que os setores impostos favorecem o desenvolvimento dos setores espontâneos ou subespontâneos.

Uma tal distinção é fundamental em uma perspectiva de desenvolvimento, especialmente se é possível localizar, em uma situação dada, os mecanismos de interação e de multiplicação, responsáveis pelos comércios entre setores impostos, espontâneos e subespontâneos. Em sendo sistemática, essa análise pode permitir ao governo, em uma ação comum e conjunta com investidores privados, propor e empreender correções e ações.

As correções podem já constituir um poderoso elemento de planejamento do crescimento econômico urbano. Elas se impõem porque muito frequentemente as camadas mais abastadas da população urbana têm o hábito (ou a necessidade) de adquirir produtos e serviços de uma cidade maior que aquela onde residem. Elas o fazem<sup>1</sup>, seja porque a cidade onde habitam não dispõe de bens e serviços desejados em quantidade e, sobretudo, em qualidade, seja em razão de os preços serem mais elevados numa pequena cidade.

---

1 SANTOS, Milton. Une nouvelle dimension dans l'étude des réseaux urbains en pays sous-développés. *Annales de Géographie*, v. 79, n. 2, p. 425-445, 1970.

Isso seria uma incapacidade da cidade de criar seus serviços e comércios em certo nível por falta de dimensão econômica? As condições supracitadas apresentam-se como se fossem a realidade. É necessário questionar, sempre de um ponto de vista prospectivo, se as condições aparentemente reais e as condições realmente potenciais não são bem diferentes. É essa diferença justamente que precisa ser analisada. Ela pode ser provocada pelo êxodo da clientela mais rica, pelo preço mais elevado devido à demanda efetiva ser menos importante ou então por a dimensão econômica, em termos absolutos, não ter sido alcançada.

A oscilação do nível de emprego urbano e regional tem também certas implicações. Da oscilação do nível de emprego depende também a oscilação da massa salarial no decorrer do ano. Isso equivale a deixar o nível dos serviços ao nível mais baixo de emprego ou pelo menos um pouco mais alto. O limite a partir do qual as atividades espontâneas instalam-se não é dado pela média anual da massa salarial, mas por um nível próximo de seu patamar mais baixo. De outra maneira, muitas das atividades não poderiam permanecer.

Haveria, portanto, uma solução: estabelecer uma correlação sistêmica entre os níveis atuais de aglomeração, os níveis de atividades previsíveis e os níveis a que podem chegar as aglomerações interessadas em uma política de urbanização e de crescimento urbano regional. Isto é, seria preciso estabelecer, num Plano Integral de Desenvolvimento, as atividades que correspondem a cada cidade; seria necessário promover essas atividades, com a certeza de que em pouco tempo as condições de sua permanência seriam estabelecidas espontaneamente e que a intervenção não seria mais necessária.

Sem a aplicação dessas medidas, haverá uma tendência à desarticulação crescente das regiões. Essa desarticulação é a consequência e o motor da grande fluidez das camadas mais privilegiadas da população. Ela reduz, assim, a força econômica das cidades menos importantes e provoca também mais desorganização. Uma intervenção nesse domínio reduziria a desarticulação, reforçaria as cidades menores e, em simultâneo, serviria de base para as relações regionais interurbanas mais frequentes. Contribuiria para um maior crescimento urbano e regional e, por esse meio, ocasionaria vantagens ao próprio crescimento econômico nacional.

Notamos que, em toda cidade, a capacidade de produzir bens e serviços depende, essencialmente, de dois sistemas de fatores: os fatores impostos e os fatores espontâneos. Entre os mesmos, naturalmente, há toda uma gama de situações. Também, uns e outros têm uma ação multiplicadora recíproca, na qual as leis não são ainda bem conhecidas, impedindo sua perfeita identificação.

No que concerne ao governo, ele pode decidir dotar uma ou outra aglomeração de certo número de serviços ou atividades de produção. O nível de tais atividades depende somente da decisão governamental, explicando a existência aparentemente paradoxal de serviços locais com uma capacidade não empregada e outros com um grave déficit.

No que concerne às atividades que chamamos espontâneas, dirigidas por empreendedores privados, sua localização e funcionamento encontram-se sujeitos à inevitável lei do risco e do lucro. Aqueles que se aventuram a instalar uma unidade de produção antes que a dimensão econômica local a torne viável correm risco de falência.

Essa dimensão econômica não é um dado absoluto, mas relativo. Por exemplo: uma linha de transportes (urbanos) que facilite o acesso de uma fração da população ao centro comercial da aglomeração pode, de um dia para o outro, modificar favoravelmente a situação do centro e desfavorecer a de algum distrito.

Todavia, se um ou outro fator favorável, mas também aleatório, não se apresenta, as camadas sociais de certo nível de consumo são obrigadas a procurar em uma cidade maior, vizinha ou longínqua, a satisfação de suas necessidades e desejos. Além disso, o aumento da força dessas atividades nas cidades maiores pode contribuir para reforçar ainda mais, em uma primeira fase, as atividades em questão na cidade maior, interferindo diretamente nos preços e permitindo a constituição de uma clientela ainda mais vasta. Isso significa que, em uma segunda fase, as cidades menores são incapazes de criar essas mesmas atividades, permanecendo assim numa situação de dependência, ainda que a estrutura socioprofissional e a renda sejam potencialmente capazes de sustentar a atividade em questão. Faz-se evidente que referida situação não é favorável ao crescimento econômico regional máximo ou à difusão do progresso sobre o território nacional.

Esse problema pode apresentar-se no âmbito dos serviços governamentais ou dos serviços privados. Ele é, no entanto, mais agudo nos serviços privados.

Como já salientamos, o governo pode colocar, por uma decisão do poder que ele representa, atividades de todos os níveis nas aglomerações diversas, sem ter de levar em conta a demanda real ou potencial e até mesmo a estruturação presente ou futura do espaço.

O investidor pesa suas decisões antes de tomá-las e sua escolha final dependerá de diversos fatores. A importância de um mercado potencial parece ser a condição mais imperativa; mas, se for válida para numerosos ramos, existem níveis de serviços e de comércio em que outros fatores começam a ter paulatinamente mais importância. O tipo de meio econômico em seu conjunto tem aqui um enorme peso. Quanto mais o meio econômico é desenvolvido, mais a estrutura socioprofissional e a de consumo complexificam os dados de base da variável demográfica. Tudo isso parece indicar que um dos elementos primordiais de uma política de regionalização consiste na localização adequada de atividades e serviços derivados. Essa política deve ser aplicada tanto pelo setor público, no que lhe é próprio, quanto pela iniciativa privada, e da mesma maneira por uma ação comum de ambos.

No que concerne ao setor público, faz-se desejável, como já dito, chegar a uma hierarquização dos serviços paralela à hierarquização dos centros. Isso não consiste em uma consequência mecânica dos efetivos populacionais.

Seria necessário formular um critério sistemático, vasto, cuja grande dificuldade resida precisamente no número de variáveis a considerar, essas variáveis não sendo cientificamente bem conhecidas no que tange à sua natureza, seu funcionamento ou suas interações. Entre elas, será necessário levar em conta, além de outros elementos, a população urbana e regional (número, nível de renda, estratificação social, estrutura do consumo, mobilidade) e o sistema de comunicações (estrutura, frequência, custos).

Tudo isso deve ser analisado na sua forma atual, mas também no seu aspecto evolutivo (passado) e prospectivo (futuro). O aprimoramento de uma rota, reduzindo as distâncias virtuais e psicológicas, diminuindo os limites de



acessibilidade, pode ter como consequência que um serviço público instalado em uma aglomeração não apresente mais interesse nos anos subsequentes. O planejador regional deve concentrar sua atenção nos projetos de vias de comunicação e em todos os projetos de obras e execução existentes.

Em todo caso, a utilização racional dos investimentos públicos, assim esboçada, corresponderia a um aumento da produtividade global do país. No que compete aos serviços privados e similares, o problema é igualmente importante. É frequente que uma cidade possua uma massa de população e uma massa salarial favoráveis à instalação de uma ou outra atividade que acabem não se instalando. Tocamos já nesse problema, mas em grau distinto, em outro momento.

A pequena indústria possui a vantagem de estar próxima da clientela e de poder satisfazer seus gostos. Ela se adapta, igualmente, às condições socioeconômicas de um jovem mercado (que começa a desenvolver-se), em que uma parte dos indivíduos e dos negócios não tem acesso ao crédito bancário e garante seu consumo por meio de outras formas de crédito. Desse modo, tanto a poderosa grande indústria quanto a tímida pequena indústria encontram nas condições mesmas da sociedade e da economia sua força comum.

A indústria média – sua definição varia em cada sociedade econômica e conforme cada setor industrial e não pode limitar-se à definição exclusivamente estatística – não dispõe das mesmas vantagens; particularmente, ela não tem meios de controlar a oferta e a demanda, o que pode levá-la a não produzir em um bom momento ou a estocar o que ela não poderá vender. Essas duas condições podem conduzi-la à falência.

Se a indústria média – conforme definida no parágrafo precedente – pode, por seu turno, alimentar razoavelmente o mercado local, ela nem sempre goza dos meios para responder às necessidades do mercado nacional, que ela ignora. Isso é fatal em uma economia integrada ou em vias de integração. Tendo dificuldades em sustentar a concorrência com a grande e com a pequena indústria, a de médio porte acaba em uma situação difícil e perigosa.

Quando as indústrias dos centros dinâmicos de um país se modernizam rapidamente, a pequena indústria merece toda a ajuda e atenção, em virtude de seus ramos serem considerados operacionais.

O volume da massa salarial não é o único elemento. É preciso considerar a maneira como essa massa salarial é distribuída na população e, então, a maneira como se distribui a população no organismo urbano. Esses dois dados devem ser utilizados em seu aspecto dinâmico, isto é, considerando o ritmo de sua respectiva evolução.

Esses fatores devem permitir vigiar e eleger o momento favorável para a instalação das atividades de diferentes níveis. O ritmo de evolução explica numerosos fenômenos de curto-circuito urbano; cidades, potencialmente capazes de produzir certo produto ou serviço, não o fazem, encontrando-se obrigadas a abastecer-se em outro centro. O desejável é evitar essa situação por meio de uma política regional saudável. Igualmente, é necessário buscar mais soluções. Essa busca constituirá uma tarefa ousada e pioneira. Isso não quer dizer que não devemos empreender, se estamos convictos de que será útil.

Seria preciso selecionar certo número de atividades do setor terciário, atividades intermediárias entre os setores secundário e terciário, pequeníssimas indústrias e atividades artesanais como elementos de ação.

Essa operação supõe, em primeiro lugar, o estabelecimento de um inventário de atividades segundo uma escala hierárquica qualitativa e quantitativa, adaptada às possibilidades de investimento e, em segundo lugar, o inventário de cidades em que se deseja intervir, igualmente segundo uma ordem hierárquica, paralela àquela das atividades. Essa seleção deverá considerar as possibilidades de um setor investir em outro. Ela se fará, sobretudo, tomando em conta sua rentabilidade, seu ritmo de recuperação e sua capacidade de aumentar economias externas e de criar empregos direta ou indiretamente.

O que se busca obter com a referida política é a diminuição do nível em que, espontaneamente, seria criada uma ou outra atividade. Isso permitiria um desenvolvimento mais precoce da economia urbana. A autonomia da população regional e urbana, a certo nível de consumo, aconteceria mais rapidamente e a poupança privada seria investida em novas atividades ou simplesmente no consumo. A dependência em relação às cidades maiores seria posta então em um nível mais elevado.

Em uma cidade objeto dessa política, continua o reforço das atividades paralelas ou assimiladas, a modificação favorável da estrutura dos rendimentos e, por esse meio, da estrutura do consumo, com efeitos secundários sobre o crescimento e a diversificação da economia urbana no seu todo. O nível da produção urbana subiria mais rapidamente. Resultaria igualmente em repercussões favoráveis ao campo, em virtude do crescimento da demanda de alimentos e de matérias-primas. A cidade seria também capaz de acolher mais gente do campo, o que, em parte, ajudaria na modernização agrária e, de outra parte, animaria de novo o circuito de expansão supradescrito.

Um processo de crescimento nacional de origem interna, endógena e nativa seria imposto com força e a partir de recursos subutilizados, a começar pelos recursos humanos. A ação poderia partir de organismos privados ou do Estado, bem como de ambos. Todavia, nas circunstâncias atuais dos países subdesenvolvidos, é difícil admitir tal evolução sem a iniciativa do Estado.

Essa ação deveria partir de modelos clássicos e adotar procedimentos pioneiros. É provável que a organização atual do crédito não permitisse uma ação dessa envergadura aos organismos privados agindo isoladamente, mas sim em associação estreita com o governo. Este último poderia encarregar-se do todo ou da maior parte do programa. Isso depende evidentemente de opções políticas.

Seria desejável criar um organismo de crédito orientado, tendo como destino exclusivo as operações concernentes a este setor. Esse organismo de crédito funcionaria em ligação estreita com os organismos públicos de planificação, promoção de investimentos e com os bancos e outros organismos econômicos privados. O aludido banco deveria ser fortemente apoiado por um organismo de estudo permanente, encarregado de propor programas. A grande tarefa de planejamento dos países subdesenvolvidos, incluindo esforços de regionalização, reside primeiramente no domínio dos conceitos e da metodologia. ■