

**A DINÂMICA CONCENTRADORA E CENTRALIZADORA NOS
PROCESSOS DE FORMAÇÃO DAS ESTRUTURAS ***

*Carlos A. de Mattos ***

RESUMO: No presente artigo, o autor assevera que existem bastante provas para se sustentar que um dos processos de formação das estruturas territoriais dos sistemas nacionais latino-americanos têm sido a tendência à concentração territorial das atividades produtivas e da população, em um número muito reduzido. Essa tendência tem dado origem à formação de sistemas espaciais desequilibrados, pelo menos no que se refere a dois aspectos: a distribuição espacial das forças produtivas e a centralização do poder político-administrativo, do qual derivou um processo de centralização das decisões. A persistência desses fenômenos e a recente percepção de que eles estão tendo conseqüências desfavoráveis nos processos de acumulação e crescimento de cada sistema em seu conjunto, têm começado a gerar, cada vez com mais freqüência e intensidade, propostas de desconcentração produtiva e de desconcentração das decisões. Diante dos modestos resultados das políticas desse tipo, tornou-se evidente a necessidade de dispor de maior conhecimento das modalidades de funcionamento espacial dos sistemas nacionais no âmbito dos condicionamentos específicos que operam nos países capitalistas periféricos. Firmou-se, assim, a convicção de que a análise da factabilidade das políticas de desconcentração e de descentralização precisa fundamentar-se em hipóteses plausíveis sobre as origens e os fatores determinantes da dinâmica espacial dos sistemas nacionais em questão.

Há bastantes provas para sustentar que um dos traços predominantes nos processos de formação das estruturas territoriais dos sistemas nacionais latino-americanos tem sido a tendência à concentração territorial (CT) das atividades produtivas e da população, num número muito reduzido — geralmente em uma — das partes de cada um deles. Esta tendência tem dado origem à formação de sistemas espaciais desequilibrados, pelo menos no que tange a dois aspectos: (1) a distribuição espacial das forças produtivas e com o desenvolvimento que alcançaram em distintas partes de cada espaço

* Original em castelhano. Tradução de J. Alexandre R. Orrico, do BNB-ETENE. Fev. 1983.

** Diretor de Capacitación. ILPES/CEPAL/NU e Prof. visitante dos Cursos do CENDEC /IPEA/SEPLAN-PR.

nacional, como consequência da contínua acumulação territorialmente concentrada da tecnologia instalada de cada país, e com (2) a centralização do poder político-administrativo, da qual derivou um processo de centralização das decisões.

A persistência desses fenômenos, assim como a recente percepção de que eles estão tendo consequências desfavoráveis nos processos de acumulação e crescimento de cada sistema em seu conjunto, têm começado a gerar, cada vez com mais frequência e intensidade, propostas de desconcentração produtiva e de desconcentração das decisões.

Por outro lado, diante dos modestos resultados que até agora tiveram as políticas derivadas de propostas desse tipo, tornou-se evidente a necessidade de dispor de um maior conhecimento das modalidades de funcionamento espacial dos sistemas nacionais no âmbito dos condicionantes específicos que operam nos países capitalistas periféricos. Noutras palavras, firmou-se a convicção de que a análise da factibilidade das políticas de desconcentração e de descentralização precisa ter base em hipóteses plausíveis sobre as origens e os fatores determinantes da dinâmica espacial dos sistemas nacionais em questão.

Ficou entendido que seria com base em tais hipóteses e explicações que se poderia esboçar respostas convincentes a interrogações como estas: Até onde as estratégias de desconcentração e descentralização são compatíveis com a lógica do sistema? Até que ponto seria possível obter resultados significativos em matéria de desconcentração produtiva e de descentralização das decisões, nas particulares condições imperantes neste tipo de economia? Qual deveria ser o conteúdo das respectivas propostas para assegurar o cumprimento de tais objetivos? Que modificações relevantes resultariam deste tipo de políticas para os projetos políticos nacionais atualmente predominantes?

As reflexões que se seguem têm o propósito de expor alguns elementos de juízo orientados para responder a indagações deste tipo. Para isto há de se partir da análise da lógica dos processos de concentração e centralização no âmbito dos países em desenvolvimento capitalista tardio, considerando em particular o caso daqueles em que o processo de penetração e expansão das relações capitalistas de produção permitiu um significativo avanço do desenvolvimento da indústria. É por isso que a análise aqui proposta só pretende ter validade, num nível relativamente alto de generalização, para os países que se enquadram em tal situação.

1 – A ESPECIFICIDADE DA CONCENTRAÇÃO TERRITORIAL NOS PAÍSES CAPITALISTAS PERIFÉRICOS

Certamente, o primeiro aspecto a ser levado em conta quando se analisa a lógica da concentração territorial é que a aglomeração espacial das atividades e da população se verifica como uma condição necessária para o desenvolvimento das forças produtivas em qualquer tipo de economia de base industrial.

Este é um fato de validade universal e, portanto, tem vigência independente do tipo de sistema em que a indústria se desenvolve. Com efeito, como destaca Semevski (1978, p. 3) "... há alguns traços regulares no processo de urbanização, comuns tanto ao capitalismo como ao socialismo. Aqui referimo-nos, por exemplo, à tendência objetiva para a aglomeração na produção e, portanto, para a aglomeração da população. No princípio da aglomeração, vemos uma lei objetiva da geografia econômica que entrou em vigor simultaneamente com o aparecimento da produção industrial, sua separação da economia rural e sua concentração em cidades".

Definitivamente, é nas condições oferecidas pela aglomeração geográfica que a indústria encontra o fundamento para seu crescimento, expansão e reprodução; é por isto que a concentração das atividades e da população no espaço se torna uma característica própria das economias em processo de industrialização, seja qual for o caráter das relações sociais de produção imperantes.

Dessa maneira, toda economia que sustente sua estratégia de desenvolvimento no crescimento e expansão do setor industrial, cedo ou tarde, terminará por impulsionar, direta ou indiretamente, o crescimento e consolidação de certos núcleos de CT.

Obviamente, desse ponto de vista, tal concentração aparece como um requisito e como um fator de estímulo para o crescimento e desenvolvimento das economias industriais.

Contudo, os processos de CT adquirem características diversas nas economias socialistas e nas capitalistas, na medida em que o processo de industrialização avança. Levando isso em conta, importa analisar as razões e a lógica da CT no âmbito dos países capitalistas e, em particular, naqueles de industrialização tardia, como é o caso dos países latino-americanos.

Esta análise parece particularmente importante, sobretudo se se tem em mente o que sustentam alguns autores, isto é, a CT alcança sua expressão máxima justamente nas condições próprias de uma economia capitalista, considerando os diversos fatores que nela gravitam. Assim, por exemplo, Gustavo Garza realizou uma verificação empírica relativa a 83 países, tanto capitalistas como socialistas, com o propósito de verificar a hipótese de que a **"urbanização industrial-capitalista"** tem por características inerentes, altos níveis de concentração econômico-espacial, que vão além dos requisitos das condições tecnológicas" (Garza, 1980 b, p. 285); e os resultados que obteve em dita verificação permitiram-lhe concluir que **"a alta concentração é uma peculiaridade imprescindível do modo de produção capitalista"** (1980 b, p. 286). Tanto as conclusões de estudos deste tipo, como a informação existente a respeito avalizam o interesse por estudar com maior detimento a dinâmica dos processos de CT no caso dos países latino-americanos.

A este respeito, cumpre aqui observar a evolução dos respectivos processos, considerando a especificidade que adquirem no âmbito da racionalidade dominante nesse tipo de sistema, entendido que a lógica que daí deriva **condiciona uma modalidade peculiar e concreta de geração, apropriação e utilização do excedente econômico** que tem uma incidência decisiva na formação das estruturas, tanto setoriais como territoriais. Com este propósito, adquire especial relevância a análise das motivações e o comportamento predominante dos agentes que se apropriam do excedente em relação à sua utilização, setorial ou territorialmente, no âmbito de cada sistema nacional.

Mesmo quando neste trabalho nos limitarmos à análise das modalidades e mecanismos de reprodução da estrutura territorial desigual e concentrada, entendemos que, para uma apreensão global deste fenômeno, é necessário conhecer a dinâmica dos processos de CT no contexto mais amplo do processo geral (social, econômico, territorial) de concentração de que é parte e, ao mesmo tempo, causa e consequência. Com efeito, tanto a discussão teórica como os resultados do estudo de situações concretas tendem a respaldar a hipótese de que o processo geral de concentração aparece como uma das características fundamentais do padrão de desenvolvimento predominante nos países capitalistas latino-americanos. Esta hipótese fundamenta-se no fato de que — num contexto em que o processo de geração, apropriação e utilização do excedente econômico fica ao sabor, principalmente, das forças de mercado —, boa parte dos grupos sociais, os setores produtivos e as regiões que se caracterizavam por uma maior acumulação realizada ao começo do processo de articulação capitalista do sistema, encontram nesta situação inicial condições propícias para incrementá-la, de período em período; isto dá origem a

uma estrutura cada vez mais concentrada em suas dimensões social, econômica e territorial, em que essas dimensões do processo atuam de forma interdependente, retroalimentando-se reciprocamente. Como resultado, configura-se uma situação caracterizada por uma **tríplice concentração dos frutos do progresso técnico**, tal como foi destacado por Aníbal Pinto (1965 e 1973). Em consequência, a análise que se desenvolverá daqui por diante pressupõe a tese de que a **CT constitui um epifenômeno do processo global de concentração** característico das economias capitalistas e, em particular, das do capitalismo periférico.

Neste contexto, parece possível identificar certos traços gerais em torno das razões e modalidades da CT, com validade para o conjunto dos países latino-americanos; com efeito, mesmo quando a industrialização não começou ao mesmo tempo nem adotou idênticas modalidades em cada um deles, a análise dos diversos casos põe em evidência processos caracterizados por certos comportamentos locacionais semelhantes, tanto para aqueles países onde a industrialização teve início prematuro, como para os que começaram tardiamente.

Em última instância, a possibilidade de fazer generalizações a esse respeito baseia-se em que — além do fato evidente de que sempre será possível encontrar importantes diferenças entre os padrões de desenvolvimento e as estruturas econômicas dos países da região — alguns traços comuns aparecem como mais importantes do que essas diferenças. É isto porque, como sugeriu Villamil, antes de falar de diversos “estilos de desenvolvimento” caberia considerar a evolução de um que se torne dominante em todo o país, em função da expansão de um estilo ascendente em escala mundial: “o processo de mudança nos países da periferia pode ser concebido como um em que o estilo ascendente no mundo como um todo penetra em suas estruturas sociais, culturais, econômicas e políticas” (1980, p. 95).

Isto estaria a indicar que, nas distintas etapas da evolução histórica de cada país, as alianças estabelecidas entre as diversas forças sociais foram conduzindo à definição, adoção e execução de sucessivos projetos políticos que, em essência, numa perspectiva de longo prazo, podem ser observados como um esforço no sentido de articular as respectivas economias nacionais com a economia capitalista mundial; em suma, tal comportamento estaria expressando vontade de transformar em dominante nacional o modelo de acumulação (o “estilo ascendente” na categorização de Villamil) que vai sendo imposto no contexto internacional. Isto permite explicar a coerência da evolução histórica dos países da região e a preeminência de importantes feições comuns de seu comportamento.

2 – OS PRINCIPAIS TRAÇOS DA DINÂMICA DA CONCENTRAÇÃO TERRITORIAL

Ao longo do processo de formação de cada sistema nacional, quando as distintas atividades localizadas em diferentes partes dos respectivos territórios nacionais foram-se articulando em função da penetração do capitalismo (elemento articulador e unificador do sistema), tanto em suas modalidades comercial como industrial, pode-se comprovar que o modelo de acumulação predominante nas diversas etapas do processo histórico foi condicionando em cada uma delas uma determinada e concreta modalidade de funcionamento espacial do sistema (de Mattos, 1982).

A partir da etapa em que as atividades produtivas urbanas foram ganhando importância no modelo de acumulação dominante no país, começou-se a perceber uma persistente tendência à CT das forças produtivas. Nesta etapa, a dinâmica do processo de urbanização da economia, no essencial, traduz-se pela apropriação e utilização, em forma crescente, do excedente econômico pelas populações urbanas nas próprias cidades; então a CT aparece como necessária para acelerar o desenvolvimento das forças produtivas e, conseqüentemente, para sustentar e impulsionar as novas modalidades da dinâmica de acumulação e crescimento do sistema.

No contexto dessas novas modalidades que exacerbam o processo de urbanização da economia, a partir de certo momento, as atividades de caráter industrial passaram a desempenhar um papel principal. A propósito, pode-se afirmar que embora seja certo afirmar que não se pode atribuir à indústria maior responsabilidade na origem da urbanização nem da CT, em contrapartida, quando das etapas mais avançadas do desenvolvimento capitalista dos países latino-americanos, ela foi o fator fundamental da consolidação e reforço dos ditos processos. Tudo isto porque, como afirma Bamberger (1974, p. 41), “a urbanização, causa e efeito do desenvolvimento industrial, vincula a este o seu destino, gerando novo processo econômico, a saber, o capitalismo urbano irreversível e que, a longo prazo, tenderá a ser predominante no sistema em seu conjunto”.

Nesta etapa histórica, é possível estabelecer diferenças entre dois tipos de situação, em cujo espectro pode-se notar, com distintos matizes, os diversos países latino-americanos:

a) A dos países onde os processos de industrialização se originaram somente depois de desenvolvida uma forte base econômica urbana de caráter terciário; é o caso dos países que começaram a se industrializar recentemente

a partir da II Guerra Mundial e, sobretudo as últimas décadas, sob o impulso do processo de internacionalização do capital. Trata-se de países onde a ausência de um mercado interno suficientemente desenvolvido obstaculou o surgimento mais precoce de atividades manufatureiras.

Nesta situação, os processos de CT foram estimulados por meio da manutenção e desenvolvimento, no essencial, das funções administrativas e comerciais que as principais cidades dos respectivos países vinham tendo, desde o período de sua formação, isto é, simplesmente expandiram, diversificaram e aprofundaram sua função original. A industrialização posterior, pelas razões adiante referidas, só contribuiu para consolidar e ampliar os processos de CT em torno dessas cidades mais importantes.

b) A dos países em que as cidades principais dinamizaram seu crescimento basicamente sob o impulso do desenvolvimento das atividades do setor industrial, estabelecendo desde então os fundamentos da intensificação dos processos de CT. Trata-se do caso dos países onde a industrialização foi produto da expansão do setor primário-exportador, que permitiu o desenvolvimento de um mercado interno de certa importância desde uma época relativamente precoce do desenvolvimento capitalista (Bambirra, 1974). A existência de tal mercado interno promoveu — em alguns casos desde a segunda metade do século passado — o surgimento de numerosos estabelecimentos manufatureiros, orientados em suas etapas iniciais sobretudo para a substituição de importações.

É o caso de países como Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguai e, em menor escala, Colômbia, para os quais é possível falar de certo grau de industrialização desde antes da primeira guerra mundial.

Não obstante as diferenças existentes entre esses dois tipos de situações, a que se deve agregar as particularidades que obviamente teve o processo verificado em cada país, é possível perceber a existência de uma dinâmica espacial caracterizada por alguns aspectos fundamentais comuns aos países da região, que começam a se tornar mais nítidos a partir do momento em que cada um inicia seu respectivo processo de industrialização. A estes traços comuns haveremos de nos referir nas páginas seguintes.

Os numerosos estudos e investigações que já foram feitos sobre urbanização, desenvolvimento regional e concentração espacial em diversos países latino-americanos, trazem valiosos elementos de juízo para esta tarefa de tratar e esboçar as feições predominantes dos processos de CT. Neste sen-

Industrialização, Urbanização e Concentração Territorial na América Latina

Discriminação	PIB Manufatureiro por Habitante (d) (US\$ 1970) 1978	Grau de Industria- lização (%) (d) 1978	Valor Relativo Indústria na América Latina 1978	% População Urbana (e) 1975	Concentração da População para as Cidades Principais	
					Da População Urbana (%) 1970	Da População Total (%) 1970
GRUPO 1 (a)						
Argentina	474	33	16,1	80,7	54,4	36,1
Brasil	254	30	38,9	60,1	39,0(g)	15,9(g)
Chile	226	24	3,1	78,3	51,0	31,6
México	273	26	22,9	62,7	39,4	17,0
Uruguai	312	29	1,3	82,9	68,8	44,5
GRUPO 2 (b)						
Colômbia	119	18	4,3	63,6	29,9	13,7
Peru	149	25	3,4	61,8	57,2	23,3
Venezuela	264	17	4,5	75,6	32,0	20,1
GRUPO 3 (c)						
Bolívia	56	16	0,4	37,5	45,3	14,1
Costa Rica	218	23	0,6	42,3	73,7	21,7
Ecuador	116	20	1,2	41,9	66,2(h)	23,3(h)
El Salvador	96	19	0,6	41,9	72,6	15,9
Guatemala	93	16	0,8	36,0	87,3	17,6
Haiti	14	11	0,1	22,3	83,5	11,4
Honduras	55	16	0,2	36,6	50,4	10,3
Nicarágua	93	20	0,3	50,7	69,2	20,5
Panamá	143	14	0,3	51,1	76,1	28,9
Paraguai	87	16	0,3	39,6	91,6	20,6
República Dominicana	94	18	0,7	43,2	55,7	16,8
América Latina (19 países)	233	26	100,0	61,1	—	—

(a) Países con industrialización relativamente temprana;

(b) Países con industrialización intermedia;

(c) Países con industrialización tardía;

(d) Fuente: CEPAL, *La industrialización de América Latina y la Cooperación internacional*. Santiago de Chile, 1981, a base de datos oficiales de los países;(e) CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XII, núm. 23, de Chile, 1979;

(f) CEPAL, "Población, urbanización y asentamientos humanos, situación actual y tendencias futuras (1950-2000)", Doc. /E/CEPAL/Conf. 70/L. 4, octubre 1979;

(g) Población San Pablo y Rio de Janeiro;

(h) Población Guayaquil y Quito.

tido poder-se-iam mencionar, entre muitos outros, os trabalhos de Coragio (1971) e Rofman (1973) na Argentina; Redwood III (1975), Baer e Geiger (1978) e Cano no Brasil; Geisse (1983) no Chile; Instituto de Estudos Colombianos (1976) na Colômbia, Unikel (1976), Hernandez Laos (1981) e Garza no México; Cabieses e outros (1980) e Gonzales de Olarte (1982) no Peru; e Palacios e outros (1976) e Chen (1978) na Venezuela.

De acordo com o documento básico bosquejado nas páginas precedentes, parece conveniente iniciar a análise no momento em que as primeiras atividades de caráter industrial começam a se desenvolver em cada país. Neste momento o aspecto que importa assinalar é que as cidades principais preexistentes ofereceram certas vantagens que pesaram particularmente nas decisões locacionais dos empresários, a saber:

- a) o acesso ao mercado mais amplo considerando cada zona do país, desde que eram essas as cidades que contavam com maior população, com capacidade de consumo mais elevada este mercado estava delimitado pela população da própria cidade principal, mais o daquelas que se encontravam localizadas na sua área de influência efetiva;
- b) a melhor dotação disponível, à época, em matéria de infra-estrutura (energia, água potável, transportes, comunicações etc);
- c) o maior contingente disponível, no espaço nacional, de força de trabalho aglomerada;
- d) na maior parte dos casos, também a localização do poder político nacional, cuja proximidade física assegurava aos diversos agentes envolvidos no processo produtivo, um melhor acesso às discussões em torno das decisões de política econômica que poderiam afetá-los.

Com o avanço do processo de industrialização, ao fazer mais complexa e diversificada a estrutura do setor, foram sendo feitas novas exigências do ponto de vista locacional; isto é, outros fatores começaram a ganhar relevância, unindo-se àqueles que haviam pesado mais fortemente nas decisões das primeiras atividades desse tipo. A este respeito cabe mencionar, entre outros, o papel das comunicações e informações, a presença de outros produtores que atuam como provedores e demandantes de insumos e a existência de mercado de capitais. Entre eles cabe destacar o papel das comunicações e da informação para o desenvolvimento da grande indústria moderna, aspec-

tos estes que, seguramente, incrementarão ainda mais seu peso nas decisões locais no futuro (Westaway, 1974).

A ação simultânea e interdependente de todos os fatores assinalados, junto com os efeitos dos diversos tipos de atividades que foram se desenvolvendo em volta, marca a presença do "sistema espacializado de elementos" que segundo Topalov (1979, p. 20) faz da cidade uma "forma de socialização capitalista das forças produtivas". Esta "socialização capitalista das forças produtivas" será produzida pelas grandes aglomerações em expansão, o que se traduzirá para o conjunto das atividades produtivas e da população ali localizada no que o próprio Topalov denomina de "efeitos úteis da aglomeração"; tais efeitos ou economias emergentes da aglomeração em processo de crescimento vão-se constituir fator fundamental da persistência (retroalimentação) do processo de CT.

A maior parte dos fatores considerados parece continuar gravitando fortemente nas decisões dos agentes que determinam a localização das atividades industriais no caso latino-americano hoje em dia. Mesmo quando a ausência de investigações empíricas impede generalizar, para os diferentes países da região, os resultados de alguns estudos disponíveis permitem reafirmar certas conclusões derivadas da análise teórica. Assim, por exemplo, uma investigação do caso do Brasil (Azzonia, 1982), feita com o propósito de reunir informações sobre a importância dos diversos elementos que incidem nas decisões sobre localização da indústria, permitiu comprovar que as empresas consultadas atribuíam importância decisiva ou grande na escolha da região de implantação, aos seguintes aspectos: fácil acesso ao sistema rodoviário (62%), disponibilidade de mão-de-obra abundante (57%), proximidade dos principais compradores (51%), proximidade dos principais fornecedores (50%), disponibilidade de continuidade do fornecimento de energia elétrica (49%), existência de meios de comunicação (49%) e disponibilidade de mão-de-obra qualificada (40%). A mesma investigação revela que, com ligeiras variações, mantém-se a importância atribuída a estes aspectos quer sejam consideradas somente as respostas das grandes empresas (150 ou mais trabalhadores) quer as das novas empresas. Como se pode ver, todos esses fatores estão relacionados positivamente com a dimensão da CT e seu peso nas decisões locais da empresa privada contribui para sua persistência.

Neste mesmo sentido, alguns estudos sobre localização industrial e processos de industrialização regional, noutros países latino-americanos, tendem a reafirmar o peso dos fatores assinalados, assim como a validade do tipo de comportamento local aqui analisado. A este respeito, graças aos traba-

lhos dantes mencionados, poderiam ser assinalados, entre outros, os estudos de Gomez (1974) para o Chile, Manrique (1974) para a Colômbia e Garza (1980) para o México.

Como já foi dito, com a ampliação e aprofundamento dos processos de industrialização nos países da região a partir do segundo pós-guerra e, em particular, durante as duas últimas décadas, foram gerados diversos mecanismos de retroalimentação da estrutura territorial concentrada, com o qual ao mesmo tempo foram criados obstáculos para o surgimento de focos alternativos de concentração. Assim, foi-se definindo um modelo de funcionamento espacial que, de forma sintética e simplificada, poderia caracterizar-se a partir dos seguintes elementos e relações causais:¹

- a) o crescimento e expansão das áreas principais de concentração, assim como sua articulação tentacular com outras áreas e centros em cada espaço nacional, foram determinando a persistente ampliação dos respectivos mercados acessíveis, com o que foram geradas condições favoráveis a um contínuo aumento das escalas de produção dos setores produtivos urbanos e, em particular, da indústria;
- b) o crescimento das escalas de produção, por sua vez, estabeleceu condições propícias para a incorporação de tecnologias avançadas; estes dois elementos (aumento das escalas de produção e incorporação de progresso técnico) favoreceram a maior concentração empresarial do capital, intensificando o desenvolvimento de formas monopolistas e oligopolistas de produção, sobretudo no setor industrial. Este aspecto constitui um dos traços fundamentais da dinâmica espacial que aqui está-se tratando de caracterizar, qual seja a interdependência e mútua retroalimentação entre os processos de CT e os de concentração do capital; tanto é assim que, de um lado, a aglomeração territorial pelas razões já referidas intensificou as condições propícias ao desenvolvimento dos processos de concentração econômica e estes, por sua vez, através dos processos de transmissão horizontal e vertical das externalidades que desencadeavam, intensificaram a tendência à concentração territorial;
- c) efetivamente, o aumento das escalas de produção, incorporação de inovações tecnológicas e concentração empresarial do capital con-

¹ Esta parte resume aspectos desenvolvidos em trabalhos anteriores do autor. (de Mattos, 1972 e 1981).

tribuíram positivamente para a realização de significativos incrementos da produtividade do trabalho, com a conseqüente redução de custos de produção nas diversas unidades produtivas territorialmente concentradas;

- d) a crescente concentração territorial de atividades produtivas induziu um persistente aumento dos efeitos úteis de aglomeração, que, ao incidir favoravelmente nas funções de produção de lucro das empresas territorialmente aglomeradas (Bourguins T, 1964), favoreceu o maior desenvolvimento das atividades produtivas ali localizadas e por sua vez, estimulou a localização de unidades produtivas adicionais;
- e) os aspectos atrás enumerados (aumento das escalas de produção, incorporação de progresso técnico, concentração empresarial do capital, produtividade crescente, aumento dos efeitos úteis da aglomeração) contribuíram para que as áreas de concentração fossem percebidas pelos agentes que decidiam sobre a utilização do excedente econômico, como os lugares mais propícios para a rentabilidade do capital. No âmbito de um sistema, no qual se deixaram ao livre funcionamento do mercado as decisões básicas quanto à utilização do excedente, tanto do ponto de vista setorial como territorial, “a desigual distribuição geográfica das condições para uma produção rentável e competitiva” de que fala Massey (1979, p. 234) é reconhecido como o fator-chave para a persistência do processo de CT: com efeito, na desigualdade reside uma das causas fundamentais da contínua retroalimentação do processo e, por conseguinte, da reprodução ampliada da estrutura desigual original;
- f) doutra parte, o crescimento da indústria nas principais áreas de aglomeração, através dos processos de transmissão vertical e horizontal de externalidades, contribuiu fortemente – tanto direta como indiretamente – para o surgimento ou expansão de novas atividades produtivas, entre as quais principalmente atividades comerciais e de serviços. Estas atividades, a seu turno, contribuíram, pelo menos por duas vias, para intensificar a CT. Por um lado, ao se multiplicarem, também induziram a ampliação do mercado do centro, com o qual provocaram um desenvolvimento adicional do aparelho produtivo territorialmente concentrado. Por outro lado, os serviços, ao se diversificarem, constituíram, por si mesmos, fatores de atração para novas atividades produtivas. Tudo isto tendeu a reforçar ainda mais

o peso relativo da estrutura econômica dos centros principais em relação à das restantes partes de cada sistema nacional;

- g) o processo de industrialização também contribuiu para sustentar e acelerar uma persistente expansão das atividades do setor financeiro, que foram adquirindo uma função cada vez mais relevante em relação à dinâmica do sistema tomado em conjunto. Este setor tendeu a localizar a parte mais importante e melhor remunerada de suas atividades, na proximidade física do lugar onde também se encontrava a parte de maior ponderação — tanto quantitativa como qualitativamente — do aparelho produtivo do sistema, desde que este constituísse sua principal base econômica. Este comportamento locacional também contribuiu para reforçar a tendência à CT.

Nesta análise é necessário considerar ademais a ação do Estado que desempenhou um papel fundamental na dinâmica do processo até aqui esboçado. Com efeito, ao orientar sua ação para a criação das condições sociais e políticas necessárias ao desenvolvimento do processo de acumulação por intermédio de uma maior articulação capitalista do sistema, o Estado também contribuiu — explícita ou implicitamente — a fim de gerar condições para a persistência e aprofundamento dos processos de CT.

Nisto incidiu, ademais, o fato de que com o avanço dos processos de urbanização da economia produziu-se uma significativa ascensão política dos grupos sociais urbanos; conseqüentemente, estes grupos foram adquirindo uma crescente gravitação nas alianças que sustentaram boa parte dos projetos políticos impulsionados ao longo do período da industrialização substitutiva. Por sua vez, neste contexto, a persistência dos processos de concentração das atividades mais importantes dos setores financeiro, industrial e de serviços, nos subsistemas centrais, produziu um particular aumento do poder político das forças sociais vinculadas a ditas atividades; por conseqüência, ao influxo deste poder político a maioria das decisões mais importantes de política econômica tenderam a fortalecer, de forma direta ou indireta, os processos de acumulação no próprio subsistema, o qual, como é óbvio, operou em detrimento das atividades das regiões periféricas.

Doutra parte, a maior gravitação das forças sociais vinculadas às atividades da CT atuou em favor da reafirmação e do fortalecimento da concentração e centralização da ação do Estado que já havia se estabelecido desde o próprio início dos processos de formação do Estado-Nação, nos diversos países latino-americanos. Independentemente do fato de que se tratasse de países

federais ou unitários, disto resultou uma centralização mais rígida do aparelho burocrático-administrativo e, conseqüentemente, das modalidades específicas do processo de decisões quanto ao território.

Neste sentido, ao analisar a estruturação dos espaços nacionais, Friedman caracteriza este fenômeno como um processo de dominação-dependência que articula o sistema do ponto de vista das relações de autoridade: "as regiões centrais impõem uma condição de dependência organizada sobre suas periferias. Esta relação de dependência resulta de uma penetração da periferia por instituições que são controladas efetivamente por autoridades da região central" (1973, p. 51).

Desta maneira, os interesses das forças sociais dominantes, nas regiões centrais, têm tido, ao longo da história, a tendência de impor-se sobre o sistema nacional como um todo, contribuindo em definitivo para preservar a persistência e desenvolvimento dos processos de crescimento desigual. Certos conflitos ocasionais entre o poder central e as forças regionais só têm conseguido até agora, na maior parte dos casos, modificações parciais e pouco significativas no que tange a possíveis alterações na dinâmica global do sistema.

Além dos efeitos já indicados, estes fenômenos têm algumas conseqüências secundárias, ainda que não menos importantes por isto: por um lado, a presença física da maior parte dos órgãos burocráticos-administrativos de maior envergadura, nos subsistemas centrais, incide decisivamente ao incrementar as atividades produtivas (neles). Por outro lado, as remunerações de elevado contingente de funcionários públicos têm uma significativa incidência em favor da ampliação, intensificação e diversificação dos mercados desses subsistemas, com as conseqüências já referidas, em termos de retroalimentação do processo.

Quais foram as principais conseqüências do modelo de funcionamento espacial que se tratou de caracterizar até aqui? Em essência, pode-se assinalar que conduziu à formação e consolidação de estruturas territoriais caracterizadas por uma notável desigualdade, pelo menos no que se refere a quatro aspectos fundamentais, a saber:

- a) a distribuição territorial das forças produtivas;
- b) o desenvolvimento alcançado por ditas forças em distintas partes do território;

- c) os ritmos inter-regionais de acumulação, crescimento, distribuição e consumo; e,
- d) como consequência de tudo o que foi dito, nas condições para satisfação das necessidades básicas da população localizada em diferentes partes do território.

Isto foi o resultado de uma desigual penetração espacial das relações capitalistas de produção, que levou à formação de estruturas territoriais em que se articulam simultaneamente partes (regiões) de desenvolvimento capitalista avançado com outras de desenvolvimento capitalista atrasado ou, ainda, com predomínio de atividades de tipo pré-capitalista, isto é, coexistência de partes canalizadas por uma concentração muito alta das atividades produtivas e a população do sistema com partes semivazias com níveis muito baixos de atividades. Fazendo referência a esta situação, Topalov (1979, p. 33) destacou, com muita eloquência, que "... o chamado subdesenvolvimento não é mais do que uma das faces da acumulação desigual. A outra é a hiperconcentração do capital nas zonas que lhe asseguram sobrelucros de localização".

3 – PERSPECTIVAS DE INVERSÃO DAS TENDÊNCIAS DE CONCENTRAÇÃO TERRITORIAL

A dinâmica espacial esboçada até aqui põe em evidência um processo em que a persistência das tendências de CT parece não mostrar limites definidos. É realmente assim?

A propósito, em numerosos estudos tem sido apresentada a hipótese de que além de certos umbrais de concentração, o processo encontraria espontaneamente seus limites, a partir dos quais haveria de iniciar-se um paulatino processo de desconcentração. Esta hipótese supõe que o aparecimento e posterior aumento de deseconomia de aglomeração ao começar a ter uma incidência negativa sobre a rentabilidade das empresas tornaria inviável a grande cidade que, a partir de então, estancaria dando lugar às tendências desconcentradoras; estas tendências se manifestariam por uma propensão ao crescimento de outros pontos do território, com o que começaria a configurar-se uma estrutura territorial mais equilibrada.

Até que ponto se verificou esta hipótese no que tange aos fatos? Pelo menos, para o caso latino-americano até o momento, a realidade estaria indicando um comportamento diferente do que aqui se postula. E sua falta de cumprimento dever-se-ia fundamentalmente às seguintes (2) razões: em pri-

meiro lugar, porque essencialmente os efeitos negativos das deseconomias de aglomeração não foram transferidos às empresas, mas à comunidade em seu conjunto, com o que não foi afetada grandemente a rentabilidade privada e, por conseguinte, deste ponto de vista, não haveria nenhuma razão para re-localização.

Com efeito, comprova-se com os fatos que desde o momento em que as cidades começam a ter afetado seu funcionamento por problemas derivados do congestionamento gerado por seu supercrescimento, o setor público intensifica a aplicação de recursos para a sua solução, tanto com gastos de capital como com despesas de custeio, com o propósito de criar, melhorar e ampliar a infra-estrutura do conglomerado em crescimento e de manter níveis adequados dos serviços públicos.

Como, geralmente, a partir de certas dimensões o conglomerado principal não tem condições de gerar a totalidade de recursos de que necessita, o sistema nacional termina sendo o que, em seu conjunto, os fornece; isto significa, de uma parte, que é o país como um todo quem responde pela manutenção de condições adequadas de funcionamento das grandes aglomerações urbanas. Por outra parte, significa de fato que a economia nacional outorga uma forma de subsídio indireto às atividades produtivas que maior responsabilidade têm na geração de processos de supercrescimento urbano. Assim, estas atividades são favorecidas pelos benefícios da grande concentração e, ao mesmo tempo, não são afetadas pelos seus custos. Aí estão condições para a persistência do processo de CT. Como assinala Hernandez Laos (1980, pp. 135-136) referindo-se ao caso mexicano "... se os lucros privados provenientes das economias de escala e das economias externas são maiores que os danos sofridos diretamente pelas empresas por causa das deseconomias externas, o processo de expansão industrial das regiões industrializadas tenderá a ser cumulativo e expansivo, como parece ser o caso das manufaturas mexicanas".

Em segundo lugar, como consequência de que a expressão física que natural e espontaneamente o processo de CT tem adotado, também oferece uma saída às empresas para se liberarem dos efeitos negativos resultantes do supercrescimento das aglomerações principais. A hipótese a que temos feito referência previa que, a partir de certo momento, a grande cidade deixaria de crescer e se manifestaria uma tendência a localizar as atividades em outros pontos do território. Em certa medida houve tal comportamento, mas com uma importante diferença no que tange a seus efeitos sobre a CT. Efetivamente constatou-se uma certa reversão da tendência de localizar novas ati-

vidades produtivas dentro dos limites da cidade principal, assim como se observou uma diminuição de sua ponderação geográfica. Contudo, na maior parte dos casos, isto não significou que tal haja ocorrido em benefício de alguma região periférica mas, principalmente, da região que se formou e em torno da cidade principal. Com efeito, a informação disponível mostra que, embora a ponderação da cidade principal, medida pela acumulação de tecnologia instalada ou de população, tenha tendido a diminuir, também põe em evidência, ao mesmo tempo, o aumento do peso da região ou subsistema que se formou ao seu redor.

Certo é que o processo de CT se iniciou habitualmente com o crescimento de uma cidade que foi-se transformando na principal do sistema: entretanto, em etapas mais avançadas, a aglomeração de atividades e de pessoas, tendeu a extravasar do conglomerado inicial, para dar lugar à formação de complexos e de diversificados subsistemas centrais que constituíram os núcleos motores de cada sistema nacional.

Na maior parte dos países, pode-se comprovar que, a partir do momento inicial da intensificação dos efeitos desfavoráveis de certos problemas ocasionados pelo crescimento da grande cidade (congestão dos serviços, desmedida elevação da renda da terra, dificuldade de aquisição de novos terrenos, etc.) os requisitos das grandes empresas e, em particular, das novas, impuseram sua superação localizando-as fora dos seus limites, mas sem dela distanciar-se. Dessa forma conseguiram elidir alguns dos efeitos desfavoráveis da aglomeração, ao tempo em que continuaram a aproveitar a maior parte de suas vantagens (mercado, serviços, infra-estrutura, rede de transportes etc.). Por razões perfeitamente lógicas e que fazem a racionalidade de seu cálculo econômico, as maiores empresas preferiram afastar-se das áreas de maior congestionamento do subsistema sem saírem de seus arredores onde ainda é possível tirar proveito de suas externalidades.

De tal maneira, quando falamos da CT, estamos-nos referindo a um subsistema ou região articulados em torno da cidade principal que lhe deu origem e do qual permanece como núcleo. Com o avanço do processo de urbanização da economia e, em particular, do de industrialização, o crescimento e expansão do núcleo urbano original tendeu a transbordar dos limites iniciais dando margem à formação de grandes conurbações, megalópolis ou eixos de desenvolvimento, em torno dos quais continua — por períodos — a concentração de novas atividades e de novos contingentes demográficos.

Em conclusão, para poder caracterizar corretamente o fenômeno da CT

em sua conformação atual, importa sublinhar que este fenômeno não se limita à cidade principal que lhe deu origem, e que não pode ser medida somente em função da sua dimensão, elementos e atributos. Quando a coisa fica assim, perde-se a real magnitude da CT e costuma-se chegar a conclusões incorretas.

Em consequência, até o presente não foi possível perceber sintomas claros de uma tendência, significativa e generalizada, reversão do processo de CT. Pelas razões citadas, parece que foram encontrados dois caminhos capazes de superar, por enquanto, a contradição originada pelo supercrescimento da área urbana principal de cada sistema nacional.

4 – A EXPRESSÃO DEMOGRÁFICA DA CONCENTRAÇÃO TERRITORIAL

O aspecto referente ao aumento da ponderação demográfica das principais aglomerações de cada âmbito merece consideração à parte. A este respeito, cumpre assinalar que, quanto à dinâmica global do sistema, à medida em que o processo de formação de cada sistema nacional foi sendo consolidado, o processo de urbanização da economia foi acompanhado por um processo de urbanização da população e que, neste contexto, a CT da população seguiu a CT das atividades produtivas.

No crescimento e consolidação das principais concentrações territoriais tiveram papel fundamental as migrações, tanto externa como internas, com distinta importância em diferentes etapas da evolução histórica de cada país. O problema relativo aos movimentos territoriais da população constitui um tema controverso, no qual é possível encontrar diversas hipóteses, teorias e escolas em que – como em tantos outros campos das ciências sociais – predomina a discussão sobre o consenso. Trata-se, por conseguinte, de um problema cuja consideração intrínseca excede largamente os limites desta colocação. Por isto, aqui vão apontadas apenas algumas consequências dos movimentos espaciais da população sobre a estrutura territorial e, mais concretamente, sobre a dinâmica de CT.

No quadro de conceitos cujo esboço foi tentado nessas páginas, parece possível assinalar que esse processo acompanhou a formação do sistema nacional sob a égide da penetração e expansão das relações capitalistas de produção em que residem essencialmente os fatores explicativos, isto é, no contexto da organização social, aos poucos, consolidado, os fatores de atração das principais aglomerações, contrapostos aos fatores de expulsão que gravitaram sobre as áreas rurais e os centros urbanos das regiões atrasadas, determinaram um

significativo aumento da população nos principais núcleos de concentração ao longo do processo de formação de cada sistema nacional (Singer, 1973).

Estes processos alcançaram seu ápice nas décadas dos anos 50 e 60, começando posteriormente a perder impulso na maior parte dos países latino-americanos, com a conseqüente atenuação da tendência à CT da população. É óbvio que, além de certos limites, o crescimento das principais aglomerações tem que forçosamente começar a abrandar. Atualmente já existem vários países que têm entre um terço e metade da população localizada na região central. Em tais condições não é possível pensar que este indicador possa seguir crescendo de forma ilimitada. Especialmente no caso dos países de tamanho grande e mediano, as políticas de ocupação do território e de expansão das fronteiras impõem um necessário freio a essa tendência. Por outro lado, é preciso ter em conta que também a tendência à urbanização começou a perder impulso e, como assinala Lattes (1983, p. 18), "... o detimento ou diminuição da concentração urbana no contexto latino-americano devem ser encontrados dentro do processo mais geral de diminuição do crescimento urbano que está ocorrendo".

Entretanto, tudo isto não implica que as principais concentrações tenham deixado de crescer, nem que estejam começando a perder preeminência em seus respectivos âmbitos nacionais. As estatísticas existentes aconselham uma cuidadosa análise dessa suposta tendência a reduzir a concentração geográfica da população. Com efeito, observa-se apenas a evolução da ponderação demográfica relativa da cidade principal, tal redução parece verdadeira; contudo, se se considera o sistema de cidades da região central em seu conjunto, isto é, a mancha urbana principal, o fato adquire, de imediato, outras conotações, na maior parte dos países.

Após análise e fundamentação, o que aqui se denomina região central não é apenas a principal cidade nem a respectiva área metropolitana, mas uma constelação de áreas urbanas e rurais articuladas em torno da cidade principal, formando um verdadeiro subsistema no âmbito de cada sistema nacional. Na maior parte dos países da região, pode-se comprovar um fortalecimento do ponto de vista demográfico deste subconjunto, que se reflete no crescimento e expansão das áreas urbanas formadoras da mancha (urbana) central.

Como prova dessa afirmativa, podem ser mencionados os resultados de uma recente investigação sobre desenvolvimento regional, migrações e concentração urbana na América Latina (Urzúa e outros, 1982), que incluiu a análi-

se dos casos da Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai. Ficou comprovado que, entre estes 6 países, só para o caso do Peru é possível confirmar uma reversão da concentração na região ou subsistema central. Ademais, o levantamento assinala que "... a concentração da população total na principal cidade aumenta, sem exceções, em todos os países e que os aumentos absolutos de habitantes são muito maiores que os dos outros núcleos urbanos" (Idem, p. 39).

Por conseguinte, é possível concluir que, na maior parte dos países, embora as principais cidades venham perdendo peso relativo do ponto de vista demográfico, durante a última década, isto não se pode dizer de todo o subsistema central. Por outro lado, as principais áreas de concentração populacional têm uma tal magnitude que é pouco provável que, enquanto persistam as atuais condições, possa ser prevista uma reversão relevante do processo.

Quais são as conseqüências que isto pode ter em relação à dinâmica espacial aqui esboçada? No fundamental, que o aumento da população nas áreas centrais de concentração constitui um fator de notável importância na persistência do processo descrito, pelo menos por duas importantes razões: de uma parte, porque provocou um aumento contínuo da força de trabalho disponível, o que constitui uma condição necessária para a persistência do processo de industrialização. Por outra parte, porque as atividades do setor formal da economia não foram capazes de absorver a totalidade do incremento de trabalhadores resultante. Isto permitiu o surgimento de uma oferta de mão-de-obra de baixa remuneração. Tanto a ampla disponibilidade de força de trabalho como a persistência de baixos salários serviram de estímulo para a localização de novas atividades e para a expansão de muitas das já existentes nas ditas áreas de concentração.

Conseqüentemente, pode-se concluir que também o componente demográfico do processo de CT teve um papel saliente no processo de reprodução da estrutura territorialmente concentrada nos países latino-americanos.

5 – AS PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS DE DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A discussão dos problemas relativos à CT assim como a análise de seus inconvenientes (reais ou supostos), levaram à apresentação de numerosas propostas de desconcentração e descentralização territorial, que, em muitos casos, se transformaram num dos principais componentes das estratégias de planificação regional. É suficiente uma rápida análise dos objetivos e estraté-

gias dos planos elaborados durante a última década, em nossos países, para comprovar que a desconcentração e a descentralização territorial surgem como um de seus protagonistas.

Diante dessa situação, parece razoável fazer algumas perguntas: É possível que políticas desse tipo produzam modificações substantivas da estrutura territorial concentrada? São as políticas de desconcentração territorial um caminho adequado para promover o desenvolvimento regional? Qual o resultado da aplicação de políticas de desconcentração territorial?

Nas páginas precedentes, foi sustentada a tese de que a CT é um fenômeno congênito e concomitante a um determinado e específico modelo de acumulação e a uma concreta etapa do desenvolvimento das forças produtivas. Em outras palavras, como se destaca nas conclusões da já mencionada investigação sobre o tema (Urzúa e outros, 1982, p. 252), "... a alta concentração urbana característica da maioria dos países da região não seria algo circunstancial, mas uma feição própria da modalidade de desenvolvimento adotado que não costuma modificar-se sem alterar seus aspectos centrais".

Com efeito, como já foi dito, dentro da racionalidade dominante, o jogo das forças de mercado sustenta uma dinâmica especial que favorece o desenvolvimento de processos de concentração. De outra parte, a história recente dos países latino-americanos permite comprovar que — quase sem exceções relevantes — os projetos políticos que foram impulsionados pelas diversas forças sociais, que controlaram os processos de decisões em cada país, contribuem para manter o já caracterizado processo de tríplice concentração dos frutos do crescimento, onde a CT aparece como uma das principais dimensões.

Nestas condições, parece pertinente reiterar as conclusões expostas num trabalho anterior sobre o tema (de Mattos, 1981) no sentido de que:

- a) o problema da concentração geográfica não pode ser considerado como um fenômeno susceptível de ser explicado ou enfrentado de forma separada dos outros componentes ou dimensões do processo geral de concentração;
- b) não parece possível conseguir uma redução significativa da CT se as estratégias e políticas definidas neste sentido não propõem a alteração das condições gerais do modelo de acumulação vigente que, definitivamente, são as determinantes da origem e da persistência dos processos de concentração.

De acordo com o alcance dessas considerações, como resposta à pergunta feita em relação a expectativas sobre os resultados das políticas de desconcentração territorial, haveria de concluir que, tal como vêm sendo encaradas, é pouco provável que logrem introduzir as modificações buscadas nas estruturas territoriais predominantes. Com efeito, as estratégias de desconcentração territorial, para serem efetivas, requereriam necessariamente inserir-se de modo orgânico em projetos políticos diferentes dos que predominaram até agora. Dado que, como já foi dito, a CT não é fenômeno isolado ou independente no funcionamento global do sistema. Em outras palavras, seriam precisos projetos concebidos com o propósito de alterar os processos de concentração em suas expressões econômica, social e territorial, considerando as interdependências que há entre elas. Para isso, seria necessária uma forte intervenção do Estado, que permite balizar e orientar o jogo das forças de mercado, de maneira a entrebalançar as naturais tendências concentradas em todas as suas dimensões. Obviamente, a definição e execução de projetos desse tipo requerem condições políticas diferentes das atualmente predominantes.

É possível promover o desenvolvimento regional mediante políticas de desconcentração territorial? Esta interrogação parece pertinente, desde que se apóia no fato comprovável de que, em boa parte dos casos, o objetivo principal das políticas de desconcentração territorial foi a busca de uma significativa redução das disparidades regionais na distribuição pessoal da renda. Novamente com base no contexto teórico aqui sustentado, a proposição fundamental seria que para conseguir tal objetivo se apresentaria como condição necessária à existência de uma estratégia especificamente definida com o propósito de lograr uma melhor distribuição (pessoal) da renda nacional e só neste contexto poder-se-ia introduzir uma política voltada para o melhoramento da distribuição (pessoal) de renda em sua dimensão territorial. E isto, porque, como afirma Hilhorst (1981 p. 123), "o planejamento regional não pode perseguir uma série de objetivos sociais até que sejam adotados para o país os objetivos de redistribuição interpessoal da renda e redistribuir o poder entre os distintos grupos sociais (. . .)"

Definitivamente, de acordo com a caracterização do fenômeno da CT que se esboça ao longo dessas páginas, conquanto as políticas de desconcentração se refiram apenas aos aspectos territoriais do processo, não é lógico esperar pelo cumprimento de objetivos de reorganização territorial e de desenvolvimento regional. Para isso as políticas de desconcentração territorial deveriam formar partes de estratégias que contemplem ao mesmo tempo ações em relação aos processos de concentração econômica e social do excedente econômico.

Qual foi o resultado obtido com a aplicação das estratégias de desconcentração territorial? Para dar resposta a esta pergunta é preciso ter em mente que as estratégias e políticas de desconcentração territorial, apresentadas nos países da região, estiveram voltadas, no essencial, para um propósito duplo: i) lograr uma distribuição territorial mais equilibrada das forças produtivas; e ii) conseguir uma distribuição territorial da renda, mais eqüitativa. Consideremos cada um desses propósitos em separado.

No que tange ao primeiro objetivo, os resultados obtidos podem ser considerados como sumamente modestos. Com efeito, a informação disponível mostra que, nas últimas décadas, praticamente em nenhum país da região houve modificações substantivas na distribuição e desenvolvimento territorial das forças produtivas. Tanto as políticas de pólos de crescimento e de parques industriais, como as de estímulo à industrialização regional, mostravam resultados pouco alentadores (Helmsing e Uribe-Echeverría, 1981). A profunda desilusão que se percebe hoje, na maior parte dos planejadores regionais, em torno das estratégias de pólos de crescimento que não há muito gozavam de grande popularidade e motivavam grandes esperanças — são um bom testemunho disto (Lodder, 1978).

Fica claro que a dinâmica espacial concentrada contrabalançou, em boa medida, os efeitos das políticas de desconcentração industrial. Já em 1970, GEISSE e CORAGIO sustentavam que "... a descentralização do poder e a desconcentração de atividades no espaço foram originalmente alçadas como bandeiras da redistribuição mas a rigidez da dinâmica capitalista bloqueou seu avanço" (1970, p. 24). Mais de uma década depois, esta afirmativa continua sendo plenamente válida.

Não obstante, é necessário reconhecer a possibilidade de detectar alguns exemplos que poderiam ser considerados como relativamente bem sucedidos no que tange à aplicação de políticas orientadas para introduzir modificações nos deslocamentos espaciais da população, por meio da formação de novas aglomerações. Casos como os de Brasília e Ciudad Guayana, entre outros, são exemplos importantes. Contudo, também é necessário reconhecer que esses resultados não significaram mudanças relevantes nos modelos de funcionamento espacial predominantes. Equivale a dizer que, fundamentalmente, não conseguiram modificar, de modo significativo, as tendências à CT e à persistência dos processos de crescimento desigual. Sem tal sentido, não se deve descartar certo êxito para os esforços futuros de desconcentração concentrada, contanto que continue vigente o atual modelo de acumulação, não é difícil prever que seus êxitos terão necessariamente um alcance limitado.

Conseqüentemente, pode-se concluir que não houve mudanças relevantes na ponderação relativa das áreas centrais dos países, como consequência da aplicação de estratégias e políticas concebidas com tal propósito. Os escasos exemplos de emergência de novas cidades importantes e a constituição de regiões ou subsistemas centrais em torno delas devem-se à dinâmica própria do processo de acumulação dentro da lógica dos respectivos sistemas, e não à aplicação de estratégias e políticas promovidas pela ação governamental. Os casos em que foi possível comprovar o deslocamento de um centro principal de uma área urbana a outra explica-se sobretudo pela emergência de novas áreas dinâmicas de geração e utilização do excedente. No caso do ciclo do café no Brasil, que dá alento à formação do centro industrial de São Paulo (Cano, 1977), e o ciclo do cacau no Equador que constitui a base econômica da acumulação original em torno de Guayaquil (Guerrero, 1980). Isto é, a formação de novos focos principais de concentração não surge como consequência do cumprimento de propósitos preestabelecidos, nem da execução de políticas especialmente concebidas para isso, mas como resultado da dinâmica capitalista do sistema.

Quanto aos propósitos redistributivistas que inspiraram certas estratégias de desconcentração territorial, deve-se reconhecer que os resultados são ainda menos satisfatórios. Em geral, admitiu-se nestes casos que a industrialização das regiões atrasadas, e, mais concretamente, a implantação de pólos de crescimento, melhorariam as condições de vida em tais regiões mediante o incremento da ocupação e, conseqüentemente, da renda. Estava implícito nessas colocações um certo automatismo quanto ao cumprimento de uma seqüência do tipo: industrialização-crescimento-aumento do emprego-atenuação de disparidades regionais. É fácil verificar que esta seqüência não ocorreu nas experiências concretas feitas na região.

A este respeito, também pode ser mencionada outra suposição; destacada por Gilbert (1978, p. 143) que tampouco teve validade no plano real, nos resultados da prática concreta. Referindo-se à aplicação das políticas de desconcentração este autor diz: "... que a popularidade da descentralização estava baseada num pressuposto errôneo: o de que as estratégias necessárias para superar as desigualdades de renda regional era idênticas às que se careciam para eliminar as disparidades de renda pessoal".

Em tais circunstâncias, quais seriam as perspectivas em matéria de concentração e desconcentração territoriais? Quanto a isto, parece possível apresentar apenas alguns pontos como base para reflexão. Entre eles, talvez o primeiro aspecto digno de destaque seja o de que, na maior parte dos países, se

não forem aplicadas políticas específicas de caráter imperativo, não é difícil prever que nas condições vigentes até agora, os processos de concentração territorial persistirão. Não obstante, por razões já expostas, é possível, em alguns casos, esperar uma ligeira atenuação e uma certa reversão na tendência registrada nas últimas décadas.

É previsível que as forças favoráveis à concentração continuarão a ser fortes na maior parte dos países de menor dimensão geográfica, enquanto que podem começar a ganhar impulso as tendências à desconcentração concentrada nos países maiores (sobretudo no México e no Brasil e, em menor escala, na Argentina, Colômbia, Peru e Venezuela). Nos países menores, considerando os tamanhos absolutos que suas principais concentrações poderiam alcançar, poder-se-ia concluir que o problema da CT não parece representar ainda um obstáculo relevante ao seu crescimento.

A isto deve-se agregar a probabilidade de que, nos países maiores e com processos de industrialização mais avançados, comecem a desenvolver-se novos comportamentos locacionais, com certo desdobramento territorial de partes dos processos produtivos das grandes empresas, como consequência de novas estratégias de acumulação industrial.

Em todo caso, essas tendências sempre significarão a persistência da localização, nas principais aglomerações, das matrizes das empresas, onde são exercidas as funções de direção, administração e planificação estratégica (isto é, das atividades de melhor remuneração), acompanhada de um deslocamento para os centros menores de certos processos ou subprocessos produtivos. O comportamento locacional das matrizes se justificaria pela presença de fatores tais como a proximidade dos meios de comunicação, dos mercados de capitais e, eventualmente, do governo, tanto para o caso dos subprocessos, deslocamento para outros centros e regiões pode-se justificar pelo peso de fatores como mão-de-obra, salários, mercados e matérias-primas (Westaway, 1974). Em todo o caso é possível esperar que essas mudanças de comportamento locacional só terão de ocorrer nos países de maior desenvolvimento industrial da região, que já possuam processos produtivos altamente especializados e que contem com a presença de empresas de grande porte.

Pode-se também prever que, como consequência dos problemas que estão ocasionando o excessivo crescimento dos centros e regiões principais de alguns países (seria o caso, por exemplo, da cidade do México, São Paulo-Rio de Janeiro, Buenos Aires, Caracas, e, eventualmente, Lima, Bogotá e Santiago), os respectivos governos terão de começar a aplicar estratégias e políti-

cas muito mais drásticas do que as que utilizaram no passado. Seria o caso em que os governos se veriam compelidos a adotar políticas compulsivas a favor da desconcentração e da descentralização de decisões e então é possível que obtenham melhores resultados no que tange à distribuição territorial da população e das atividades.

Outro aspecto a destacar se relaciona com o fato de que, ao avançar processo de integração capitalista de cada contexto nacional e ao receber as regiões atrasadas os efeitos cada vez mais intensos do processo de difusão de inovações, muitas delas podem chegar a melhorar sua organização técnico-política e, portanto, sua capacidade de negociação e de pressão perante o governo central. Dessa maneira, poder-se-ia prever que algumas regiões periféricas poderiam fazer valer certas reivindicações políticas, econômicas e sociais e, assim, aumentar sua participação na distribuição territorial do excedente. A propósito, pode-se dizer que, já na década passada, houve alguns exemplos importantes neste sentido, quando certas regiões periféricas com base na efetiva mobilização de suas próprias forças sociais obtiveram a satisfação de algumas velhas aspirações. É neste contexto, onde os passos efetivos no sentido de descentralização de decisões podem ter um papel fundamental na perseguição dos objetivos de desenvolvimento regional.

Finalmente, um último aspecto importante para destacar é que as seqüelas da atual crise econômica, da qual nossos países são vítimas, não parecem propícias à implantação de políticas radicais de desconcentração e descentralização, em virtude do alto custo que costumam ter, assim como de seu suposto impacto desfavorável sobre os ritmos de crescimento do sistema em seu conjunto, a curto prazo.

Nessas condições, em particular, não parece que a hora presente seja favorável à implementação de políticas efetivas de desconcentração territorial e de desenvolvimento regional.

ABSTRACT: In the present article, the writer assures that there are enough evidences to maintain that one of the processes for the formation of the territorial structures of the Latin-American national systems, has been the tendency to the territorial concentration of the productive activities and of the population, in a very reduced number. This tendency has originated the formation of unbalanced space systems, at least concerning two aspects: the space distribution of the productive powers and the centralization of executive-political power, from which derived a process of centralization of the decisions. The perseverance of these phenomena and the recent knowledge that they are having unfavorable consequences in the processes of accumulation and development of each system on its whole, have begun to generate more frequently and more intensively, proposals for productive deconcentration and for deconcentration of decisions. In view of the modest results of this type of policies, it became clear the necessity to dispose of a greater knowledge of space functioning conditions of the national systems in the specific conditioned sphere that operate in the surrounding capitalist countries. Thus, it became steady the certainty that the analysis of the practicability of decentralization and deconcentration policies needs to base itself on plausible hypothesis over the origins and the determinant factors of the space dynamics of the national systems in question.