

# **A TEORIA DOS POLOS DE CRESCIMENTO E O DIÁLOGO ENTRE O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL: PERMANÊNCIAS E AUSÊNCIAS NA URBANIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

JEFERSON CRISTIANO TAVARES

IAU-USP, FIAM/FAAM

jctavares@gmail.com

## **1. Polo de Crescimento de François Perroux e a Transferência das Ideias**

A Teoria dos Polos de Crescimento foi desenvolvida por François Perroux (1955), com o objetivo - entre outros - de analisar a organização do espaço a partir das atividades industriais. Economista francês, Perroux lecionou na Faculdade de Direito de Paris e no Collège de France e foi fundador – ao lado do Pe. Lebret, entre outros -, do Movimento Economia e Humanismo, na década de 1940 na França (Chiquito, 2011, p. 143, 169, 182). Uma das principais conclusões dos seus estudos foi sobre as formações heterogêneas do espaço em decorrência das ações econômicas que incidem sobre ele e como os centros urbanos e as aglomerações industriais podem promover um desenvolvimento equilibrado pelo território.

Na concepção de Perroux, polos são as concentrações de atividades industriais que geram riqueza e mercados para as suas áreas satélites. Podem ser considerados, portanto como conjunto de firmas motrizes que influencia a cadeia econômica. A origem dos polos está na concentração e no desenvolvimento de uma atividade industrial distribuída num raio geográfico que é responsável pela variação de fluxos e produtos. O atendimento às necessidades coletivas derivadas dessas concentrações, como a moradia; o transporte; os serviços públicos; etc. - ao lado das atividades complementares da indústria motriz – são consideradas responsáveis pelo aumento das rendas e dos benefícios gerados à população (Perroux, 1966b, p. 3-8).

Ao estudar o espaço como campo de força, o autor demonstrou como a empresa motriz e as demais que se fixam ao seu redor alteram a dinâmica econômica e, conseqüentemente se alteram. No extremo, as principais características territoriais condicionam-se às características da indústria ali instalada. Predominantemente, a

concentração das indústrias motrizes ajuda a promover a diferenciação regional. E é ela, a concentração, o elemento preponderante na constituição desses espaços e é identificada pelo autor como elemento variável quanto aos seus efeitos sociais:

“Que se dirá, agora, da concentração, no interior da região, de várias empresas existentes, com o objetivo de formar uma grande empresa? Das numerosas conceituações que se podem formular a respeito do termo “concentração” aceitamos a da fusão de várias firmas, em dimensões ótimas, sem impedir a entrada de outras no setor e a da fusão ou entente dessas firmas para manter e explorar posição monopolística.” (Perroux, 1966a, p. 21)

E para Perroux polos e eixos de crescimento foram definidos da seguinte maneira:

“Considerando as explicações apresentadas, um pólo de crescimento é uma unidade motora em um meio determinado.”

“A unidade pode ser simples ou complexa (macro-unidade).”

“Unidades motoras: 1. A empresa, 2. O grupo de empresas não institucionalizado (Indústria), 3. O grupo de empresas institucionalizado (ententes privadas, ententes semipúblicas, etc.)”

(...)

“Notar-se-á, de passagem, que o eixo de crescimento não é simplesmente um eixo de transporte, mas uma combinação territorial de unidades motoras e unidades expandidas. O eixo do crescimento não se diferencia da zona de crescimento a não ser porque implica orientação principal e durável nas correntes de trocas (serviços, produtos, capitais).” (Perroux, 1966a, p. 37-38)

Em síntese, os polos deveriam estruturar-se por três elementos:

1. Indústria com setor motriz ou uma indústria âncora, com custos marginais decrescentes e concentração de mercado;
2. Regime não concorrencial;
3. Complexo territorial concentrado com irradiação pelo entorno.

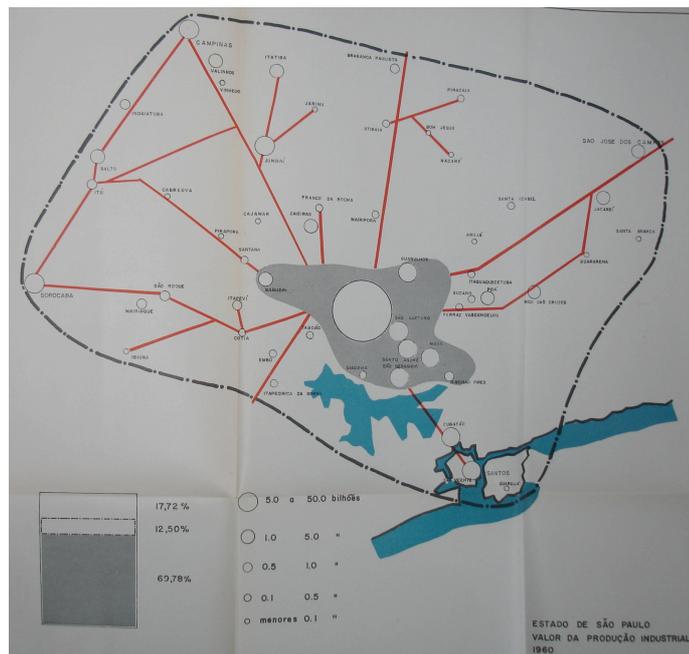
Essas ideias de Perroux foram assimiladas pelas diferentes escalas de políticas públicas, inclusive em âmbito internacional. No Brasil, em 1966, o Governo Federal, através da SUDENE, promoveu o “Seminário Sobre Pólos de Desenvolvimento”, em Recife. No Seminário foi abordado um amplo debate baseado na ideia dos polos de crescimento de Perroux bem como nas demais teorias espaciais de Christaller, Losch, Weber, Le Bret, Boudeville, Isard, Béguin, Prodöhl, Thünen, entre outros. O Seminário reuniu textos das principais experiências e dos principais conceitos da economia espacial sintetizando boa parte do pensamento do planejamento regional nacional e internacional daquele período. No final da década de 1960, por intermédio das definições do Plano Decenal (1967 a 1976), no governo de Castelo Branco, o Polo de Desenvolvimento - uma analogia ao polo de crescimento de Perroux adaptada às circunstâncias nacionais - foi instituído como padrão da organização territorial no nível federal.

O modelo de Polo de Desenvolvimento influenciou o conceito de Polo Urbano que foi adotado pelo governo do estado de São Paulo, a partir do Decreto 48.162 de 03/07/1967. A partir de então, ficou instituída a organização territorial paulista que deveria ocorrer pela concentração industrial capaz de transformar uma cidade em um polo urbano. Os polos, conseqüentemente deveriam criar processos de irradiação com o objetivo de diminuir as disparidades regionais. Deveriam promover formas de aglomerações concentradas pelas atividades industriais, mas também proporcionariam irradiação desse desenvolvimento para seus satélites. Contudo, a aplicação do modelo não garantiu sua efetividade, pois se valorizou os polos existentes - e já desenvolvidos - e não se criou novos polos, embora não tenham faltado iniciativas que ajudaram a reverter o quadro de concentrações (demográfica e industrial) ao redor da Capital São Paulo. Três dessas iniciativas foram fundamentais para assentar as ideias de polos irradiadores de desenvolvimento e consolidar uma nova forma de organizar o território para além do raio de influência da Capital paulista.

## **2. O Distrito Industrial de Presidente Prudente: a Tentativa de Irradiar o Desenvolvimento Urbano e Regional**

Pode-se considerar que a primeira experiência de planejamento de um novo polo urbano com abrangência regional, no estado de São Paulo (orientada pela ideia de Polo de Crescimento de Perroux) foi a do Distrito Industrial de Presidente Prudente. Proposto por uma

parceria entre a CIBPU (Comissão Interamericana da Bacia do Paraná-Uruguai), o CEPEU (Centro de Estudos e Planejamento Urbano) e a Prefeitura de Presidente Prudente, em 1968 (?), teve o objetivo de potencializar uma economia local baseada em atividades pré-existentes a partir da provisão de recursos, planos e projetos capazes de reunir as indústrias locais (como frigoríficos e de agropecuária) para atender à uma demanda em larga escala e equilibrar o desenvolvimento do território paulista, altamente concentrado ao redor da Capital e pouco - ou quase nada - existente no extremo oeste do Estado.



Proposta para o Distrito Industrial de Presidente Prudente

Fonte: Projeto de um distrito industrial - Presidente Prudente, 1968?

O distrito industrial proposto confirmou-se como uma estratégia para ampliar os rendimentos crescentes da indústria e promover o transbordamento do desenvolvimento regional. A proposta partiu do modelo de rede urbana e de polo de crescimento afim de reverter as distorções territoriais e equilibrar as atividades produtivas, legando formas de desenvolvimento para uma região, até então, sem atividades industriais relevantes.

“(…) O aumento vertiginoso das populações urbanas obriga a implantação de distritos industriais que facilitem e incentivem a formação de novas indústrias, propiciando novas oportunidades de trabalho.” (CIBPU et al, 1968?, p. 93)

A proposta também objetivou responder às deseconomias de aglomeração provocadas pela alta concentração industrial no eixo Rio-São Paulo. Afim de reverter o quadro de prejuízos provocados pelo adensamento industrial em centros conurbados; absorver essa demanda industrial; e redistribuir as atividades produtivas pelo Interior.

O distrito industrial orientou-se por três principais diretrizes: a) absorver o contingente de mão-de-obra responsável pelo rápido processo de urbanização dos anos 1950/1960; b) incentivar a permanência e a potencialização das atividades industriais no Estado minimizando seus prejuízos oriundos das deseconomias de aglomeração; e c) promover o equilíbrio territorial a partir da criação de novos polos. A expectativa, portanto foi quanto ao investimento demandado para a projeção de ganhos na indústria e na sua cadeia produtiva:

“A ação do governo introduzindo incentivos capazes de atrair indústrias para a região, não apenas contribuirá para estabelecer um maior equilíbrio na ocupação territorial, como poderá manter ou elevar a taxa de crescimento do produto regional, com efeitos sobre toda a economia.”

“Um programa de industrialização orientada, encontrará amplas possibilidades de pleno sucesso, não somente no tocante ao aproveitamento das economias externas existentes, que surgiram para atender a expansão urbana, como devido a existência de fatores de produção em abundância (capital, mão-de-obra e matérias primas), como também pelas facilidades de colocação do produto no amplo mercado local.” (CIBPU et al, 1968?, p. 103)

Na escala local, a proposta definiu uma área no limite municipal para a implantação de um parcelamento destinado à localização concentrada das indústrias que deveriam ser criadas e/ou incentivadas a permanecerem em Presidente Prudente. Portanto, a proposta contemplou a dimensão regional e a urbana ao partir da visão global da industrialização das atividades agropastoris do arredores de Presidente Prudente com a finalidade de preparar o espaço urbano para sediar essas atividades. A localização, por sua vez foi definida pelas relações intermunicipais afim de proporcionar uma concentração industrial

que, simultaneamente promovesse a irradiação de sua influência para o desenvolvimento dos municípios vizinhos.

O Distrito Industrial de Presidente Prudente antecipou a formulação de políticas de criação de polos em regiões pouco desenvolvidas e se justificou pela importância em ser proposta nos moldes de um distrito industrial, numa das porções do Estado com maiores problemas de desenvolvimento econômico. E foi concebido a partir da interface entre a escala regional e a local, integrando-se pelo desenho urbano. Como formulação, portanto respondeu a todos os requisitos para a construção de um modelo de polo de crescimento, à semelhança da teoria de Perroux e por isso correspondeu, a bem dizer à tentativa mais fiel da sua aplicação no território paulista.

### **3. Novo Polo Administrativo e Novo Polo Industrial para o Estado de São Paulo**

#### ***3.1 Tradição de Cidades Novas: Instrumento de Desenvolvimento Regional***

No campo urbanístico - e na influência das práticas nacionais -, a criação de cidades novas como alternativa aos desequilíbrios regionais tem origem na tradição inglesa. As “cidades-jardins do amanhã” de Ebenezer Howard (1898) são a primeira experiência de um planejamento urbano em diálogo regional a partir da criação de cidades novas. Na proposta de Howard, a criação de um conjunto de cidades integradas deveria possibilitar melhores condições de vida, distante dos problemas das grandes cidades, como Londres.

A partir de Howard, e pela sua influência, na Inglaterra houve a consolidação de novas iniciativas para a descentralização urbana pela criação de cidades novas. Ao final da década de 1910, Purdon e Osborn deram início ao movimento pelas New Towns a partir da publicação do livro de Osborn, “New Towns After the War”, sob orientação de Howard. O livro defendia a criação de cidades novas em face do cenário construído pela I Grande Guerra. Posteriormente, na década de 1940, ainda no contexto inglês, foram consolidadas as principais ações efetivas, em escala regional, pela criação de cidades novas para a descentralização demográfica. O Plano de Abercombie, “Greater London Plan” (1944), foi proposto como estratégia para desafogar o adensamento da cidade de Londres, com a previsão de um êxodo de aproximadamente 400 mil pessoas para as “New Towns” criadas ao redor da capital inglesa. Ao plano sucederam dois importantes atos legislativos de planejamento, o “Town Planning Acts” para controle do uso do solo e o “New Towns Act” (1946) que incentivava e

promovia a construção de cidades novas de 30 mil a 100 mil habitantes com a finalidade de absorver o excedente populacional e promover a expansão urbana na Inglaterra (Londres e Glasgow, entre outras regiões). Dez anos após o ato legislativo das New Towns, quinze cidades novas foram aprovadas e oito delas haviam sido criadas para a descentralização de Londres com uma dinâmica urbana independente da metrópole (Delorenzo Neto, 1972, p. 79).

Todas essas propostas tiveram como principal objetivo desconcentrar o principal polo inglês, Londres, a partir da iniciativa de construção de cidades como grandes infraestruturas regionais. O território, portanto foi pensado a partir da escala urbana, integrada à regional e em função do principal centro nacional.

No Brasil, a principal experiência de criação de cidades novas para se tornar num grande centro urbano foi a de Brasília, por induzir o desenvolvimento para o *hinterland* brasileiro. A partir da construção da Capital federal e devido ao grande polo atrativo em que se transformou, o governo do Distrito Federal empreendeu a criação de outras cidades menores, as atuais cidades-satélites e a ela vinculadas afim de conter e organizar e sua expansão.

No contexto estadual, a proposta de criação de cidades novas foi concebida analogamente à matriz inglesa, mas principalmente pelo diálogo com a Teoria dos Polos de Crescimento para proporcionar equilíbrio regional a partir da irradiação de seu desenvolvimento.

Assim, entre as décadas de 1960 e 1970 foram concebidas duas cidades novas no estado de São Paulo com o objetivo de garantir equidade espacial pela: a) atividade administrativa; b) pela atividade industrial. Ambos os projetos foram propostos afim de atender aos problemas identificados na metrópole paulistana e de criar novos polos urbanos. Neles, percebe-se a iniciativa da desconcentração a partir da aplicação da disciplina urbanística, o que vale dizer que essas propostas fazem parte de raros exemplos de integração entre as escalas urbana e regional no planejamento territorial.

### ***3.2 Uma Nova Capital para o Estado de São Paulo***

A criação de uma nova cidade para sediar a capital administrativa do estado foi a primeira dessas iniciativas. Por quase 30 anos o estado de São Paulo empreendeu ações para promover a interiorização da Capital paulista através da mudança da sua sede para o seu centro geográfico. Essa ideia foi influenciada pela iniciativa de mudança da Capital Federal

(1957) para o interior do país como meio de proporcionar desenvolvimento em áreas pouco providas por recurso público.

Em 1967 montou-se a Comissão Especial para Proceder ao Estudo da Localização da Nova Capital (CEPELCA) cujos trabalhos foram concluídos em 1968 (Azevedo Netto, 1981, p. 6-12). A CEPELCA foi constituída para cumprir o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 13 de maio de 1967:

“Artigo 1º - A Capital será transferida para a região central do Estado.

§ único: O Governador, dentro de noventa dias, nomeará uma Comissão de técnicos para proceder ao estudo da localização da Nova Capital, findo o qual encaminhará projeto de Lei à Assembleia”. (Instituto de Geografia et al, 1972, p. 4)

Note-se que o governo do estado de São Paulo utilizava-se da mesma estratégia que resultou na construção de Brasília, ou seja a de oficializar por meio de lei a transferência da Capital para uma região central do respectivo território.

A Comissão foi composta, em grande parte, por professores da Universidade de São Paulo e presidida, primeiramente por Luis Carlos Costa e, posteriormente por José Martiniano de Azevedo Netto. A Comissão inseria-se no debate de interiorização dos recursos ao lado de iniciativas como a criação das regiões administrativas, no Governo de Abreu Sodré, em 1967.

As considerações que justificavam a transferência basearam-se nos problemas das deseconomias de aglomeração e, principalmente na alta taxa de concentração populacional, industrial, etc., ao redor da Capital.

“A execução de uma nova Capital para o Estado de São Paulo deve ser a primeira de muitas medidas a serem postas em prática, a fim de beneficiar os futuros habitantes da área metropolitana. (...)” (Instituto de Geografia et al, 1972, p. 10)

“Ao contrário do que muitos supõem, a criação de uma nova Capital poderá representar solução mais econômica do que procurar atender aos problemas existentes na atual cidade de São Paulo.” (Instituto de Geografia et al, 1972, p. 11)

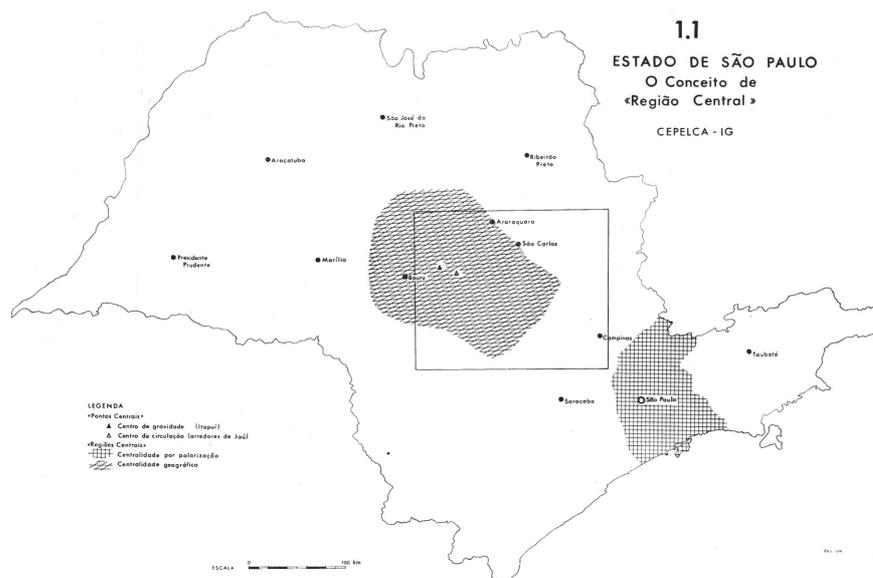
Assim, a localização da nova Capital seguiu um protocolo técnico para sua definição a partir do conceito de região central, onde conforme a constituição estadual, deveria estar localizada a nova Capital.

“(…) Dêsse ponto de vista, considerando-se os dois “pontos centrais”, reiteradamente indicados à Comissão, esboçou-se uma “região central” englobando os dois referidos pontos: o “centro de gravidade” (proximidades de Itapui) e o “centro de circulação” (cruzamento próximo a Jau).” (Instituto de Geografia et al, 1972, p. 14)

Definido o conceito de “região central”, para a definição do local levou-se em consideração os aspectos fisiográficos, demográficos e econômicos além do posicionamento em relação a outras partes do Estado, mensurando as relações “centrífugas e centrípetas”. Evitou-se os grandes polos (Campinas, Bauru, Ribeirão Preto e Sorocaba), entretanto valorizou o posicionamento nodal junto às rodovias. Assim foi definido o “Quadrilátero Central” “como grande área de apoio para a seleção de sítios passíveis de receberem a futura Capital” com o objetivo “de criar um novo polo de desenvolvimento para a região” (Instituto de Geografia et al, 1972, p. 16). Definido no intervalo de 160 a 240 Km da Capital, o Quadrilátero Central englobou 84 municípios e tangenciou os principais polos regionais. A criação de uma nova cidade para a transferência da Capital representava oportunidade de promover maior adensamento e equilibrar as relações demográficas estaduais.

“(…) Nesse sentido, pode-se perceber que a interiorização da Capital do Estado, para uma posição central, poderia vir a propiciar um melhor equilíbrio demográfico, por uma compensação da atual macrocefalia da área metropolitana de São Paulo.

“(…) Essa correção poderia advir da implantação da Nova Capital, como um polo de desenvolvimento regional.” (Instituto de Geografia et al, 1972, p. 30)



### Proposta para a Nova Capital do Estado de São Paulo

Fonte: Estudos Básicos para a Escolha da Futura Capital de São Paulo, 1972

Foram definidas 5 áreas: 3 ao redor de São Carlos, 1 ao sul de Botucatu e 1 ao norte de São Pedro, esta apontada como a preferida pelo estudo (Instituto de Geografia et al, 1972, p. 57). Foram delimitadas por retângulos de 16 x 25 km, com área de 40.000 ha, suficientes para atender a uma população de 4 milhões de habitantes com uma densidade média de 100 hab/ha., sem incluir nenhuma sede de município para garantir a independência administrativa e política da nova Capital.

Porém, os trabalhos da CEPELCA foram engavetados e o Artigo 1º. da Constituição do Estado suprimido na Emenda Constitucional no. 2, de 3/10/1969. Reiteradamente, entre os anos 1970 e 1979, vários deputados tentaram inclui-la novamente, porém sem resultados concretos. Em 1978 foi montada nova Comissão Executiva de Estudos para a Localização da Nova Capital (CELCAP). Ao longo de suas pesquisas, reuniu apoio de cidades do Interior e de 28 cidades da Região Metropolitana de São Paulo que se dispuseram a sediar a Capital. Nesse período, Julio Neves, Alberto Boti, Gian Carlo Gasperini, Paulo Mendes da Rocha e Pedro Paulo de Melo Saraiva compuseram um grupo para elaborar uma proposta para a cidade (Azevedo Netto, 1981, p. 17-19). O que permaneceu, contudo foi a diretriz para a localização em área central do Estado. Nos estudos da CELCAP as análises buscaram um local não tão próximo à Capital para que a nova cidade não ficasse submetida ao seu raio de influência direta; mas também nem tão longe que desfizesse os vínculos entre a nova Capital e as áreas economicamente mais desenvolvidas (localizadas ao redor da Capital).

Dessa forma, a proposta de criação de uma cidade nova para sediar a administração estadual respondeu a duas condicionantes: resolver o problema da concentração na Capital São Paulo; e criar um novo polo de irradiação do desenvolvimento em áreas menos desenvolvidas do Estado.

### 3.3 A Cidade Novas Paulo: Propostas para a Desconcentração Industrial

Anos mais tarde, previu-se a construção de um centro urbano exclusivamente industrial. A Novas Paulo foi uma proposta de uma cidade industrial na confluência entre os rios Tietê e Piracicaba. Proposta em 1971 pelo engenheiro Tácito Sampaio Alves, ganhou o prêmio “Roberto Simonsen” de 1972 e foi defendida pela Federação das Indústrias que se propunha a estudar um plano diretor afim de consolidar a proposta junto ao governo do estado de São Paulo.



Proposta para uma Nova Cidade Industrial no Centro do Estado de São Paulo

Fonte: Novas Paulo: cidade para interiorizar o desenvolvimento (Fato Econômico), 1972

A proposta da Novas Paulo esteve inserida na política de interiorização industrial e, também como maneira de minimizar os custos da produção causados pelas deseconomias de aglomeração. Sua implantação levou em consideração dois fatores principais: a proximidade com a Capital, a cerca de 200Km; e a utilização da hidrovia como principal meio de transporte para o escoamento da produção. Dessa forma, as relações

estabelecidas pela influência da Capital e pela conformação geográfica do sítio paulista foram fundamentais para orientar as decisões da implantação urbana:

“Uma cidade Industrial Integrada nos municípios de Anhembi, Botucatu e Piracicaba, localizada na confluência dos rios Tietê e Piracicaba a 200 quilômetros da Capital, com 4 milhões de habitantes”, com os objetivos de “interiorizar as indústrias e desenvolvimento; criar um polo de desenvolvimento industrial, comercial e financeiro no Interior e reduzir os custos de transportes utilizando a navegação fluvial.” (Alves, 1972, sem página)

A justificativa do empreendimento baseava-se na necessidade de gerar novo polo industrial que não estivesse subordinado aos problemas de alto adensamento da Capital. Frente a essa questão, a solução deveria incorporar o exemplo de Brasília que promovia a interiorização na escala nacional. Assim, Brasília novamente tornou-se a referência no que dizia respeito à ideia de construir uma cidade nova para dinamizar a economia do Interior do estado e de implantar uma cidade condizente com o seu sítio geográfico.

A implantação da cidade na confluência do Tietê e do Piracicaba justificou-se pela existência de um lago permanente circundando a cidade (originado da represa de Barra Bonita); pela localização central no estado de São Paulo e pela presença de uma topografia relativamente plana que não apresentaria dificuldades para as obras, argumentos idênticos aos defendidos para a mudança da Capital Federal, 15 anos antes. Até mesmo o planejamento regional, a exemplo da Nova Capital, seria fruto de estudos posteriores para articular a Novasanpaulo às cidades do entorno (Santa Maria, São Pedro, Anhembi, São Manuel, Botucatu, Brotas, São Carlos e Piracicaba), distantes no máximo a 80 Km dela.

A relação regional foi enfatizada pelas facilidades da escolha do local. A Novasanpaulo deveria estar integrada ao sistema de faculdades, hospitais e serviços públicos das cidades do entorno imediato; seria atendida pelo transporte rodoviário dos principais eixos estaduais; além de gozar de energia abundante gerada pelas usinas da CESP. A rigor, integraria os serviços já existentes e serviria de base para o desenvolvimento do interior do Estado a partir de seu centro geográfico, quebrando a inércia estabelecida pela influência política, administrativa e econômica da Capital São Paulo. Assim como as iniciativas anteriores, a Novasanpaulo não foi construída, contudo legou um importante debate de

superar os investimentos estaduais que, até então se restringiam a um raio de 100 km da Capital.

#### 4. Os Conflitos e as Tentativas de Superar os Desequilíbrios Regionais

Os Polos de Crescimento, de Perroux buscavam fazer as compensações periféricas, irradiar o desenvolvimento e minimizar as diferenças regionais. Contudo, sua aplicabilidade no contexto nacional demonstrou uma afinidade maior entre a organização territorial e as atividades produtivas e menor entre os objetivos finais de equilibrar o desenvolvimento regional. Essa constatação ocorre pelo privilégio de algumas regiões beneficiadas pelas ações do Estado em oposição a regiões que permaneceram fora dos principais investimentos públicos. Essas regiões privilegiadas foram assim beneficiadas porque exerciam, como exercem, força de comando no restante da produção nacional, condição que comprova o interesse em beneficiar as áreas já industrializadas em detrimento da permanência do baixo desenvolvimento de áreas que não se consolidaram pela industrialização.

"On the basis of a presentation of some of the *stylized facts* on its state spatial trajectories since that era, we have shown that the Brazilian scenario does not neatly fit into a transition from spatial Keynesianism to competitive rescaled state spatial regimes. Contrary to European style, redistributive spatial regimes that prevailed during the postwar era, Brazilian high national-developmentalism or *peripheral* spatial Keynesianism has always emphasized a more selective productive integration through regional growth poles, export bases, and corridors, while neglecting the social irradiation and territorial cohesion that would accompany the construction of a national space economy." (Klink et al, 2013, p. 11)

Essa condição gerou uma particularidade da aplicação da teoria do Polo de Crescimento em território nacional. E essa particularidade está vinculada aos privilégios de algumas áreas em detrimento de outras a partir da sua qualificação para a atividade produtiva.

"(...) the Brazilian developmental state has always put priority on economic production in relation to social reproduction, and the development of some spaces as opposed to others, while relatively neglecting its responsibilities in the areas of redistribution and socio-environmental justice. (...)" (Klink et al, 2013, p. 02)

Esse comportamento, generalizado para o território nacional, também foi constatado nas ações do governo do Estado de São Paulo e legou um privilégio às sedes administrativas já instituídas como centros regionais em oposição à criação de novos polos. Desde a década de 1930 as políticas públicas estaduais competiram para a definição de alguns territórios privilegiados pelas ações do Estado. Assim, foram eleitos municípios como sedes regionais administrativas, centros de decisão e polos urbanos destinados ao beneficiamento dos recursos públicos para o aumento da produtividade pela atividade industrial. Dentre as sedes regionais, as cidades de São Paulo, São José dos Campos, Santos e Campinas consolidaram-se ao longo de 30 anos como centros regionais e, a partir do Decreto 48.162/67<sup>1</sup> foram definidas como polos urbanos do Estado concentrando toda sorte de investimento. Assim, mantiveram-se como territórios privilegiados pelas ações do Estado através de recursos para infraestrutura e equipamentos sociais que proporcionaram, ou consolidaram, o processo de urbanização paulista.

Pela teoria dos Polos de Crescimento, a criação de um novo polo deveria contrariar o efeito de desenvolvimento concentrado e desproporcional entre as regiões e equilibrá-lo a partir do desenvolvimento de atividades produtivas em outros pontos que não apenas aqueles consolidados historicamente. É nesse contexto em que se inserem as iniciativas de criação de novos polos, tentando reverter o processo de privilégio aos polos urbanos e, principalmente reverter a concentração da Capital São Paulo e arredores. No caso específico da Capital, os efeitos de deseconomias de aglomeração já apontavam para um decréscimo nos rendimentos crescentes com forte pressão do setor industrial sobre o governo para encontrar soluções.

Assim, os projetos de um distrito industrial em Presidente Prudente; da nova Capital no centro do Estado; e da Novasanpaulo na confluência dos rios Tietê e Piracicaba

---

<sup>1</sup> As sedes regionais definidas pelo Decreto foram: São Paulo, São José dos Campos, Santos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente. Contudo, as quatro primeiras cidades tiveram, proporcionalmente maior desenvolvimento em função dos privilégios promovidos pelos investimentos públicos.

tiveram importância fundamental na construção de um paradigma que seria hegemônico nas décadas seguintes, o da desconcentração industrial e demográfica. Pois, as três iniciativas foram ações sincronizadas com objetivos similares porque deveriam promover a concentração industrial fora das regiões historicamente privilegiadas e serem capazes, portanto de transformar alguns novos locais em polos urbanos. Foram concebidas dentro de um recorte geográfico coincidente e, embora garantissem uma razoável relação com a Capital, ambas foram propostas a uma distância superior a 150 Km da Capital, superando o raio dos 100 Km de sua influência presente há meio século na organização da rede urbana do Estado. Foram, podemos dizer, a ponta-de-lança da expansão urbana do estado de São Paulo na economia industrial, as novas "bocas de sertão", numa analogia às cidades localizadas nos pontos finais das ferrovias que proporcionaram a ocupação pioneira do interior do Estado ao longo do século XIX e início do XX.

Do ponto-de-vista prático, as três propostas restringiram-se ao discurso da interiorização sem efeitos concretos para a desconcentração industrial e demográfica da Capital. Do ponto-de-vista da influência gerada, tiveram papel fundamental na consolidação de um pensamento que ajudou a deslocar o centro de gravidade paulista expandindo no sentido noroeste do Estado. Como não se consolidaram, não efetivaram uma política de irradiação do desenvolvimento e dos investimentos compensatórios nas áreas economicamente mais periféricas do estado, mas - por outro lado - ajudaram a consolidar a ideia de interiorização dos investimentos para além da barreira dos 100 km da Capital, construindo um discurso que se tornaria recorrente e se consolidaria como prática a partir da década de 1970. A iniciativa da criação dos três novos polos, portanto antecipa as ações do Estado na tentativa de equilibrar o desenvolvimento regional pela reorganização das atividades produtivas e, principalmente pela reestruturação da urbanização do Estado a partir do diálogo entre o planejamento urbano e o regional. E, embora as referências e matrizes conceituais tenham sido as mais diversas, entre nacionais e estrangeiras, podemos identificar o predomínio da teoria dos polos de crescimento na influência dessas propostas.

## 5. Bibliografia

AZEVEDO NETTO, José Martiniano de. 1981. *Uma Nova Capital para São Paulo*. São Paulo, Fundação Theodoretto Souto.

- BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain (organizadores). 1994. *As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia económica*. Tradução António Gonçalves. Oierias, Celta Editora.
- CHIQUITO, Elisângela de Almeida. 2011. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos. São Carlos.
- CIBPU. CEPEU. PREFEITURA DE PRESIDENTE PRUDENTE. 1968?. *Projeto de um distrito industrial - Presidente Prudente*. São Paulo, CIBPU; CEPEU.
- Decreto 48.162 de 03/07/1967
- DELORENZO NETO, A. 1972. *A Reorganização das Áreas Metropolitanas (Urbanização e Descentralização)*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora.
- HILHORST, J. G. M. 1975. *Planejamento Regional, Enfoque sobre Sistemas* (2ª. Edição). Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- INSTITUTO DE GEOGRAFIA – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. CEPALCA (COMISSÃO ESPECIAL PARA PROCEDER AO ESTUDO DA LOCALIZAÇÃO DA NOVA CAPITAL). 1972. *Estudos Básicos para a Escolha da Futura Capital de São Paulo*. São Paulo, IGEOG-USP; Série Gráfica no. 2.
- KLINK, Jeroen, OLIVERIA, Vanessa Elias de, ZIMERMAN, Artur. Neither spatial Keynesianism, nor competitive neolocalism: rescaling and restructuring the developmental state and the production of space in Brazil. *Journal of Urban Sustainable Development*, DOI 10.1080/19463138.770006. Versão publicada em 15 de março de 2013 disponível no endereço <http://dx.doi.org/10.1080/19463138.2013.770006> [Acessado em 21.01.2014].
- NETO, A. Delorenzo. 1979. *A Grande São Paulo e a Mudança da Capital (descentralização e regionalização)*. São Paulo, Editora Atlas.
- ALVES, Tácito Sampaio. 1972. *Novasão paulo: cidade para interiorizar o desenvolvimento*. São Paulo, Fato Econômico (jornal); 08 de outubro de 1972.
- PERROUX, François. 1966a. A Unidade Motriz na Região e a Região Motriz. La Empresa Motora em una Região e a Região Motora. In: *Seminário Sobre Pólos de Desenvolvimento*. Recife: MECOR-SUDENE, Volume III. Citado de Separata da Revista Brasileira de Ciências Sociais, Universidade de Minas Gerais, Vol 1, no.1 novembro de 1961 – Tradução do Prof. Simão Pedro Casassanta, Universidade de Minas Gerais.

\_\_\_\_\_. 1966b. Notas sobre la noción de pólos de Crecimiento. Consideraciones en torno a la noción de Pólo de Crecimiento. In: *Seminário Sobre Pólos de Desenvolvimento*. Recife: MECOR-SUDENE. Citado de Separata de Cuadernos Venezuelanos de Planificación, vol. II, n. 3-4. Vol II, sem data.

SEMINÁRIO DE TÉCNICOS E FUNCIONÁRIOS EM PLANEJAMENTO URBANO. CENTRO INTERAMERICANO DE VIVENDA E PLANEJAMENTO (CINVA). 1960. *A Carta dos Andes*. São Paulo, Bem Estar – Urbanismo; Habitação.