

Rainer Randolph\*

## **NOVAS ARENAS E NOVAS ESCALAS PARA O PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO PERI-METROPOLITANA DOS GRANDES CENTROS LATINO-AMERICANOS**

### **TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E REORGANIZAÇÃO TERRITORIAL**

Nosso interesse pela reorganização territorial de áreas próximas à metrópole do Rio de Janeiro surgiu a partir de uma série de estudos sobre o (possível) avanço – no seu sentido mais social, em termos da ampliação de sua apropriação, do que propriamente dito técnico – dos novos meios de informação e comunicação (informática, telemática e computação). Perguntamo-nos, inicialmente, se a formação de uma base infra-estrutural para um “espaço cibernético” iria levar ao “fim” das cidades ou atribuir a elas um “novo protagonismo”. Pois, novas formas de mobilidade (virtual) das pessoas poderiam alterar a organização do espaço urbano na medida em que possibilitariam a redução das costumeiras movimentações diárias, regulares (*commuting*) e/ou a sua substituição na base de novos arranjos entre as divisões funcionais dos lugares da cidade industrial (separação entre lugares de

\* Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Ciências Econômicas e Sociais pela Universidade de Erlangen/Nuremberg, na Alemanha. Atualmente é coordenador da área de planejamento urbano e regional/demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES).

moradia, trabalho, consumo, lazer, etc.), ao menos para uma parte da sua população.

Ou seja, levando essa problemática para o espaço do Rio de Janeiro, o que poderia estar em jogo, seria a atual forma de urbanização no interior da própria metrópole, dentro da sua Região Metropolitana e, provavelmente, num território mais amplo que incorporaria ainda municípios localizados além dessa fronteira metropolitana – numa área que se pode chamar de *peri-metropolitana*. De fato, nota-se hoje um padrão espacial distinto de crescimento da população urbana do que aquele ocorrido num período inicial da urbanização brasileira, quando apresentou uma forma concentrada principalmente nas grandes cidades e metrópoles do país. Pois, desde a década de oitenta do século passado, observa-se um maior espraiamento da distribuição populacional; essa dispersão ocorreu desde a ocupação de áreas suburbanas ou mesmo de municípios vizinhos, aos grandes centros inclusive através do deslocamento de parcelas da população urbana para áreas rurais dentro de um município, processo denominado por Limonad enquanto sub-urbanização no seu sentido literal (Limonad, 1999). Mas, existia também o movimento contrário que partiu das áreas rurais para áreas urbanas, onde os fluxos não se dirigiam mais aos grandes centros urbanos o que Armijo chamou de “suburbanização campesina” – para o caso chileno (Armijo, 2000).

Ainda, ao contemplar o deslocamento da população para lugares mais distantes fora das regiões metropolitanas há na literatura diferentes autores que procuram caracterizar esse processo por meio de diferentes termos como involução urbana ou metropolitana, urbanização extensiva, contra-urbanização e, mesmo, implosão/explosão metropolitana como marco da propagação de uma “sociedade urbana” (Léfèbvre, 1999).

É preciso articular a ampliação da influência das metrópoles às tecnologias e, particularmente, às novas formas de mobilidade que as novas infra-estruturas comunicacionais podem propiciar desde já; ou ao menos poderá fazer isto num futuro não muito distante; sem, com isto, cair numa “mistificação” dessas tecnologias. Dentro desse contexto, nossa argumentação procura contribuir à análise e compreensão do significado desses processos: esses representam, ou ao menos anunciam, alguma ruptura em relação aos processos da urbanização passada (ligada à industrialização)? Ou meramente aprofundam ou radicalizam esses processos? Para isto é interessante tomar, além do caso do Rio de Janeiro, alguns exemplos de metrópoles na América Latina como referencial (Aguilar, 2002; Ortiz e Escolano, 2005).

### **NOVA OU VELHA URBANIZAÇÃO?**

Neste sentido, o processo de urbanização em suas diferentes expressões, faces e fases tornou-se objeto do nosso questionamento (Borsdorf, 2003).

Mattos, em um balanço sobre a discussão sobre metropolização e suburbanização, aponta como principais funções e atividades de uma nova base econômica urbana globalizada: as tarefas de direção, gestão, coordenação e controle no âmbito de corporações nacionais e internacionais; as atividades de um terciário mais avançado (serviços financeiros, serviços para produção; atividades educacionais, etc.); o núcleo mais inovador e intensivo de capital na nova indústria; e, finalmente, o mercado para a parte mais importante dos produtos globais. A partir do desempenho, por diversas cidades, de um crescente número de funções globais, tem-se estruturado uma nova geografia de cobertura global, marcada por novas centralidades, na qual o papel das cidades valorizou-se fortemente (De Mattos, 2001).

Conforme esse autor, todo este processo redundou numa dinâmica de “metropolização expandida, na qual, progressivamente, serão ocupadas as aldeias e áreas rurais que se encontrem em seu caminho, transbordando ocasionalmente seus limites anteriores. Destes incontrolláveis processos de suburbanização, em cuja dinâmica o automóvel tem uma importância decisiva, emergem cidades de cobertura e alcance regional, de estrutura policêntrica e fronteiras difusas” (De Mattos, 2001). Ele não considera essas tendências como novas, mas “como uma lógica e previsível culminação de uma forma de urbanização capitalista, que antes já se havia anunciada. E que, portanto, a partir dessa perspectiva, o tipo de cidade que agora se está desenvolvendo seria o resultado de um conjunto de mutações perfeitamente compatíveis com a modalidade específica daquela urbanização, cujas origens seguramente devem se situar no momento no qual se inicia a revolução industrial” (De Mattos, 2001).

Em contraponto a esse posicionamento, recorremos a uma investigação de Aguilar que, a partir do estudo do desenvolvimento econômico e da estrutura territorial metropolitana da Cidade de México, chega a conclusões bastante diferentes (Aguilar, 2002). Para este autor, os estudos sobre o papel das grandes cidades dentro da economia global negligenciam o desenvolvimento das periferias metropolitanas e, por causa disto, não conseguem identificar que a expansão metropolitana está adquirindo uma forma diferente àquela do passado recente (vide também Ortiz e Escolano, 2005 no caso de Santiago de Chile).

Em anos mais recentes, podemos apreciar que na medida em que diminuiu o crescimento da grande metrópole, continuou um importante crescimento das cidades intermediárias próximas à primeira, com o qual tem se aumentado uma marcada concentração de atividades produtivas e de população urbana em uma “região central” que contem a maior cidade do país, mas cobre um território muito mais amplo (Aguilar, 2002).

Apesar de que essas colocações podem ser aplicadas apenas parcialmente a outras metrópoles latino-americanas, parece-nos interessante pensar em que medida está acontecendo *uma nova e emergente ordem espacial*, associada às mega-cidades. O autor identifica três principais aspectos que acredita que foram pouco analisados, dos quais os primeiros dois parecem relevantes para nossa discussão: primeiro, ele destaca a rápida e crescente expansão das atividades econômicas e da população urbana na *periferia metropolitana regional*, quer dizer, naqueles espaços mais distantes do que os subúrbios (vide a discussão da contra-urbanização); e, segundo, chama a atenção pela necessidade de elaborar novos critérios e métodos que permitem uma delimitação mais clara das fronteiras metropolitanas e da área de influência imediata da mega-cidade (Aguilar, 2002).

Em síntese, diz o autor:

As expandidas e cada vez mais difusas periferias metropolitanas ao redor dessas grandes cidades tornaram-se sumamente importantes para entender a natureza em mudança das mega-cidades [...] Em termos territoriais, a mega-cidade apresenta na atualidade uma expansão mais policêntrica através de centros e sub-centros urbanos que seguem um padrão de rede que tende a ampliar-se ao longo das principais rodovias e ferrovias que saem em forma radial do centro da grande cidade (Aguilar, 2002).

Uma das possíveis reflexões pode girar em torno desse processo de difusão do crescimento urbano e suas implicações para a própria rede urbana.

### URBANIZAÇÃO NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ao contrário do que ocorreu nos países centrais, a urbanização na América Latina – e particularmente no Brasil – aconteceu num período muito curto. Uma comparação entre o processo brasileiro de urbanização, com o da Bélgica demonstra isto claramente (Santos, 1993): percebe-se que taxas de urbanização similares a ambos os países são relacionadas a anos e períodos totalmente diferentes como se verifica na seguinte:

**Tabela 1**  
Taxas de urbanização

Taxas de urbanização	Anos	
	Brasil	Bélgica
Aproximadamente 30%	1945	1846
Aproximadamente 50%	1965	1900
Aproximadamente 60%	1975	1970

Fonte: Elaboração própria.

O aumento da taxa de urbanização de 30 a 60% levou mais de cem anos na Bélgica, entre os séculos XIX e XX; enquanto no Brasil não precisou mais de três décadas no último século. O aumento da população urbana entre 1960 e 1980 alcançou, em termos absolutos, 50 milhões de pessoas (o que representa a população brasileira inteira em 1950).

Então, nossa atenção aos fenômenos de ocupação do espaço, que podem estar sinalizando formas novas de urbanização, está inserida nesse quadro histórico mais geral. Quando se observa os processos de urbanização, ocorridos num passado mais recente, é possível distinguir genericamente algumas fases que, obviamente, foram diferentes, entre países diferentes:

- A primeira fase da consolidação da cidade industrial (mais ou menos completa em alguns pontos do território nacional) caracteriza-se por um enorme crescimento das cidades de uma forma concentrada reunindo a população, as fábricas, escritórios, etc. num espaço relativamente limitado e denso.
- Em decorrência da crescente motorização da população na década de cinquenta nos países industrializados, identifica-se lá neste mesmo período uma nova fase enquanto “suburbanização”. Em países como o Brasil, formam-se áreas “suburbanas” bastante heterogêneas entre si nas metrópoles, em diferentes momentos históricos, que não têm exatamente o mesmo significado do processo ocorrido nos países (metrópoles) centrais. Mesmo assim, ao menos parcialmente, este deslocamento da população também aqui pode indicar um primeiro momento de busca por outras *qualidades* urbanas em áreas mais distantes do centro.
- Devido à valorização imobiliária em áreas mais centrais houve, depois, o deslocamento tanto dos lugares de produção, como os de consumo: no caso do trabalho para distritos especializados (distritos industriais e *business districts*, por exemplo) e de consumo para os grandes shoppings em áreas fora do centro da cidade nos anos sessenta e setenta. Ou seja, o próprio espaço da industrialização e do consumismo – que podemos chamar com Léfèbvre (1991) de “abstrato” – assume um padrão mais descentralizado.
- Finalmente, na última fase, a cidade espalha-se em áreas rurais (peri-urbanas) mais distantes (*edge city*). Este deslocamento temporário ou permanente de determinadas parcelas da população vem sendo discutida nos EUA já desde a década de setenta sob a noção da “contra-urbanização” (*counterurbanization*). Dentro de uma perspectiva quantitativa, a característica principal desse processo estaria na diminuição da população das grandes

idades e no deslocamento da sua população para áreas fora da metrópole. Houve um intenso debate a respeito da direção das migrações: se a tradicional tendência das primeiras fases de urbanização à concentração populacional nas grandes áreas urbanas tinha sido quebrada e substituída por um processo de dispersão da população ou não.

Há uma certa discordância em relação à própria *existência* deste fenômeno. Por exemplo, um autor sueco (Lindgren, 2002) afirma que “estudos em países europeus durante o período entre os anos sessenta e os 1990s mostraram nenhum padrão nítido, e há tendências para a urbanização como também a contra-urbanização”.

Mas mesmo o debate em torno de sua *definição* ainda prossegue: contra-urbanização poderia ser definida como uma “forma particular de dispersão da população”, e a desconcentração é um dos processos que está na sua base. Portanto, “contra”-urbanização pressupõe um processo anterior de concentração da população (urbanização, metropolização e assim por diante). Sua explicação precisa ser encontrada em ambos os níveis, no micro e no macro e relacionada a um grande número de categorias (como fatores econômicos, espaciais, ambientais, socioeconômicos e outros).

Outra dúvida está relacionada à questão da mensuração e possibilidade de quantificação do fenômeno. Por um lado, mesmo adotando *perspectivas quantitativas*, existem modos diferentes de definir contra-urbanização. Alguns autores puseram o (quantitativo) balanço das migrações ou o aumento da população em certos lugares (de baixa hierarquia urbana) como a medida principal deste processo de contra-urbanização. Outros vêem a distinção entre sub- e contra-urbanização relacionada às distâncias percorridas diariamente pela população trabalhadora:

O deslocamento funcional diário da população dentro da hinterlândia de áreas urbanas deveria ser considerado mais precisamente como sub-urbanização, devido à difusão gradual de determinação urbana e as regulares interações socioeconômicas entre o núcleo e a hinterlândia (Lindgren, 2002).

A contra-urbanização, então, é de escala diferente; pressupõe mudanças a uma distância maior.

Por outro lado, há aqueles que procuram considerar *elementos qualitativos* que vão além de estatísticas de migração líquidas. Diferenciam, então, a partir dos *motivos* para o deslocamento estilos de vida “antimetropolitano”, “antiurbanos” ou “a favor do rural”. Como coloca Lindgren:

A categoria “antimetropolitano” estimula a emigração das pessoas dos mercados de trabalho sob a área de influência das cidades principais... Por outro lado, empregando a interpretação de “antiurbano” temos que um movimento de um local de mercado de trabalho alto para um local de mercado de trabalho baixo dentro da hierarquia urbana é considerado contra-urbanização (Lindgren, 2002).

A última categoria (“a favor do rural”) pode ser entendida como a procura de estilo de vida mais tranquilo relacionado a percepções tradicionais do rural.

Percebe-se que essa discussão em torno de uma diferenciação entre sub- e contra-urbanização preocupa-se basicamente em encontrar diferenciações analíticas entre distâncias e hierarquias dos movimentos populacionais; mesmo a identificação dos “motivos” dos deslocamentos não é capaz de decifrar suas razões mais profundas e especialmente *sociais*. Os motivos apontam para uma certa contestação da vida nas áreas congestionadas, poluídas e inseguras das grandes cidades. Mas só aqueles que querem voltar “ao campo” parecem estar movidos por novos (velhos) valores.

Essa discussão, até hoje, não conseguiu esclarecer as características mais profundas desses novos processos migratórios – em boa parte processos diários de movimentação entre lugar de moradia e lugar de trabalho (ou mesmo de consumo e lazer). Não se compreende bem a profundidade desse “comportamento” de classes médias altas, mas também baixas; se representa um questionamento ao modelo concentrador do padrão de urbanização anterior ou não.

Ou mesmo uma contra-urbanização não apenas *contra* uma forma existente de urbanização; mas processo de construção de um urbano diferente (novo) em uma sociedade diferente (urbana). Sem poder aprofundar esse questionamento aqui, ele seja pelo menos colocado em pauta (vide nossas pesquisas em Randolph e Gomes, 2007 e Randolph et al., 2008).

## **OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO DO ESPAÇO: AGENTES E ESCALAS**

O surgimento de novas espacialidades – de novas segregações sociais e espaciais que transcendem aquelas formas conhecidas até agora – levantará sérios problemas em relação a limites, níveis de decisão e canais políticos para o atual sistema de planejamento no Brasil e em outras partes da América Latina.

Tradicionalmente, o planejamento foi relacionado a “sistemas” e situado dentro de certos limites administrativos e territoriais que são

particularmente visíveis ao nível local. Com o advento de novas articulações entre lugares de moradia e lugares de trabalho, da busca por novas qualidades do espaço, de novas formas pendulares de movimentação, etc., o *primeiro desafio* é superar os limites institucionalizados do planejamento local (territorial).

Mas, como constatado por vários autores, o planejamento, por outro lado, também pode ser considerado um dos principais “instrumentos” de racionalização da intervenção pública; e, com efeito, da “colonização” do mundo da vida, termo de Marx usado por Habermas (1989). Neste sentido, planejamento como um exercício tecnocrata de preparar ações futuras pode contribuir para um processo de “contra”-urbanização, na medida em que enfraquece arenas de discussão públicas, a participação de habitantes, etc. O *segundo desafio* é, então, identificar as potencialidades de determinados processos de planejamento que possam contribuir para o fortalecimento de “urbanidades”: fortalecimento do debate público e de esferas públicas, da sociedade civil e suas possibilidades de participar em decisões públicas; da livre e ilimitada circulação de idéias e de comunicação aberta – todos elementos cruciais para o aumento da urbanidade.

Em síntese, o desafio para uma “nova perspectiva do planejamento” ou a construção de “novas arenas e novas escalas” para as espacialidades que estão se anunciando, ao nosso ver, precisa, ao mesmo tempo, superar tanto seus limites locais como suas limitações tecnocratas. Em outro lugar – baseado na distinção habermasiana de “mundo da vida” e “sistemas” –, já mencionada, com respeito ao “planejamento comunicativo”. Mostramos que o ponto crucial deste modelo consiste na transformação das relações entre sistema e mundo da vida em uma “verdadeira” interação entre as duas esferas, onde o sistema realmente deveria ter a disposição para se envolver em um processo de aprendizagem mútua com as comunidades e de aceitar os mecanismos de comunicação “orientados para o entendimento” (e não para alcançar um fim) (Randolph, 1999).

O planejamento comunicativo pretende resgatar, exatamente, dentro do espírito da concepção de políticas comunitárias, as condições institucionais e comunicacionais daquela “urbanidade” na sociedade inteira. Ou, como Habermas (1995) põe isto, o “senso democrático radical de um *auto-organisation* da sociedade por cidadãos comunicativamente unidos” onde os “fins coletivos não apenas são derivados de um arranjo entre interesses contraditórios privados”.

Porém, já em trabalhos prévios chamamos atenção a respeito das dificuldades que uma materialização da perspectiva comunicativo-comunitária enfrentará; ou dito de outro modo: nós alertamos que



sua realização dependerá de umas séries de condições cuja existência, no contexto brasileiro e latino-americano atual, está por nenhum modo assegurado em todos os lugares do país. Ainda, nós alertamos a respeito do perigo de que as nobres intenções poderiam ser apropriadas como um mero discurso ideológico por aqueles que tirarão proveito da tensão inevitável entre a lógica comunicativa (das articulações das vontades políticas) e a lógica instrumental das instituições (Randolph, 2007). Ou eles esconderão as suas verdadeiras intenções atrás de uma dissimulada postura estratégica, que apenas finge perseguir a solidariedade (nós dedicamos parte boa dos nossos últimos dois trabalhos a estes assuntos).

Uma vez que, tendencialmente, os objetivos (resultados antecipados) do planejamento são desconhecidos de antemão, o processo tem que seguir uma lógica essencialmente processual, adverso à condução instrumental. Sempre organizado para permitir a autocrítica (capacidade crítica) e aberto a re-orientação, estabelece durante seu curso arenas onde programas e metas podem ser formuladas e conflitos identificados e mediados.

Há autores que propõem o fortalecimento, dentro do processo de planejamento, daquela lógica antagonica de comunicação contra a lógica dominante instrumental o que exige como condição a existência de um certo nível de autonomia da razão comunicativa. O planejamento comunicativo quer atingir e mudar estruturas cristalizadas.

Então, levanta-se aqui a pergunta se esta mudança entre as duas esferas sociais – do mundo da vida e dos sistemas – não pode ser entendido, também, como *mudanças de níveis territoriais* – o objeto de nossa preocupação no presente debate. E quais poderiam ser as condições para que isto aconteça. É nosso ponto de vista, que em uma cidade em rede – ou até mesmo numa suposta sociedade urbana como idealizada por Léfèbvre (1999) – níveis trans-locais de comunidades têm que lidar com o problema de criar ações verdadeiramente comunicativas em processos de múltiplas escalas.

Essas são só algumas primeiras e provisórias idéias a respeito dos desafios que o planejamento das “coisas urbanas” – i.e. não apenas referentes às condições demográficas e econômicas, mas também ao manejo da “urbanidade” – está colocando para os planejadores, a institucionalização do planejamento, e as escalas e procedimentos do planejamento. Seria interessante refletir sobre possibilidades e limitações das experiências e reflexões que já estão sendo realizadas em países industrializados a este respeito como apresenta, por exemplo, Healey (2003) em relação ao planejamento estratégico na Europa.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Adrián Guillermo 2002 “Las mega-ciudades y las periferias expandidas” em *EURE* (Santiago de Chile) Vol. 28, N° 85.
- Armijo, Gladys Z. 2000 “La faceta rural de la región metropolitana: entre la suburbanización campesina y la urbanización de la elite” em *EURE* (Santiago de Chile) Vol. 26, N° 78.
- Borsdorf, Axel 2003 “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana” em *EURE* (Santiago de Chile) Vol. 29, N° 86, mayo.
- De Mattos, Carlos 2001 “Metropolización y suburbanización” em *EURE* (Santiago de Chile) Vol. 27, N° 80.
- Habermas, Jürgen 1989 (1981) *Teoría de la acción comunicativa* (Madrid: Taurus) Vol. 1 y 2.
- Habermas, Jürgen 1995 “Três modelos normativos de democracia” em *Lua Nova* (São Paulo) N° 36.
- Healey, Patsy 2003 “Collaborative planning in perspective” em *Planning Theory*, Vol. 2, N° 2.
- Léfébvre, Henri 1991 *The production of space* (Oxford/Cambridge, MA: Blackwell).
- Léfébvre, Henri 1999 *A revolução urbana* (Belo Horizonte: Editora da UFMG).
- Limonad, Ester 1999 “Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização” em *Geographia* (Niterói) Vol. I, Ano I.
- Lindgren, Urban 2002 *Counter-urban migration in the Swedish urban system* (Umeå: CERUM) Working Paper 57.
- Ortiz, Jorge e Escolano, Severino 2005 “Crecimiento periférico del Gran Santiago. ¿Hacia la desconcentración funcional de la ciudad?” em *Scripta Nova*, Vol. IX, N° 194, agosto.
- Randolph, Rainer 1999 “O planejamento comunicativo entre as perspectivas comunitarista e liberal: há uma ‘terceira via’ de integração social?” em *Cadernos IPPUR*, Vol. XIII, N° 1, janeiro-julho.
- Randolph, Rainer 2007 “From collaborative to ‘subversive’ planning: remarks to overcome conflicts between planners’ expertise and the daily life experiences of involved populations”, International Conference on New Concepts and Approaches for Urban and Regional Policy and Planning, Leuven, 2 e 3 de abril.

Randolph, Rainer e Gomes, Pedro Henrique 2007 “Mobilidade e expansão da metrópole para áreas peri-metropolitanas. Investigando o caso do Rio de Janeiro no contexto brasileiro” em *Cadernos Metrópole* (Rio de Janeiro: Ed. São Paulo) N° 17.

Randolph, Rainer; Araújo Jr. Aramis C. e Ottoni, Francisco 2008 “Urbanização e mobilidade: a diversidade do movimento pendular entre a metrópole do Rio de Janeiro e sua área peri-metropolitana em 2000”, XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu, 29 de setembro a 3 de outubro.

Santos, Milton 1993 *A urbanização brasileira* (São Paulo: HUTCITEC).

