

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 1 – PENSAR A METRÓPOLE: TRAJETÓRIAS, TRANSIÇÕES E CONTROVÉRSIAS
<b>Autor(a)</b>	Marco Aurélio Costa
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo1">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo1</a>

<b>Título do livro</b>	50 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: NO CENÁRIO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E À TRANSIÇÃO DIGITAL
<b>Organizador(es)</b>	Marco Aurélio Costa
<b>Volume</b>	6
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2024
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-068-4
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **PENSAR A METRÓPOLE: TRAJETÓRIAS, TRANSIÇÕES E CONTROVÉRSIAS**

Marco Aurélio Costa

### **1 A EFEMÉRIDE COMO PRETEXTO PARA A REFLEXÃO**

As efemérides não são mais do que marcas temporais que usamos como uma espécie de recurso mnemônico para lembrar a passagem do tempo e refletir sobre os possíveis significados dessas marcas. A trajetória das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil completa cinquenta anos de institucionalização neste 2023. A efeméride, longe de qualquer ensaio de celebração, abre a possibilidade da reflexão em torno do tema do planejamento, da gestão e da governança metropolitana no país no atual contexto espaço-temporal, marcado pelas transições em curso.

Neste capítulo, resgatamos, de forma muito breve, a trajetória das RMs e elencamos algumas das características mais marcantes das diferentes fases desse percurso. Em seguida, exploramos o tema das transições, com destaque para as mudanças climáticas e a transformação digital, elementos que amplificam e requalificam alguns problemas estruturais e o traço excludente do urbanismo brasileiro e de sua expressão metropolitana. Ao final, considerando-se as incertezas associadas ao futuro metropolitano do país, ensaiamos algumas controvérsias que nos auxiliem na construção de soluções, do desenho de estratégias que possam transmutar os desafios dessa época de transições em oportunidades aproveitadas para promover uma agenda de reforma urbana e metropolitana que contribua para a redução das desigualdades socioespaciais nas RMs brasileiras.

### **2 UM BREVE RESGATE DOS CINQUENTA ANOS DE PERCURSO METROPOLITANO NO PAÍS**

A história metropolitana do país não se inicia com a sanção e a posterior publicação da Lei Complementar Federal (LCF) nº 14, em junho de 1973. Já havia, no país, iniciativas voltadas para o reconhecimento do fato metropolitano, seja em São Paulo, Porto Alegre ou Belém, mas a LCF nº 14/1973 e, no ano seguinte, a Lei Complementar (LC) nº 20/1974, do ponto de vista normativo, constituem o marco inicial da trajetória metropolitana do país, posto que o tema é tratado nessa escala (nacional) e com esse escopo pela primeira vez, indo além de iniciativas existentes nos planos local e regional e abrangendo importantes elementos: a definição de

uma RM; seu campo temático básico (interesse metropolitano); e sua estrutura de planejamento e gestão.

A criação das primeiras oito RMs do país – nove, com a criação da RM do Rio de Janeiro, em 1974, após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro – somente pode ser compreendida a partir do entendimento do contexto e da conjuntura daquele momento histórico. Naquela ocasião, o país, sob um regime militar autoritário e tecnocrático, procurou alinhar-se ao paradigma de desenvolvimento ocidental, por meio da modernização de sua economia e do aparato normativo estatal, em um momento em que havia muito pouca reflexão crítica em torno desse modelo de desenvolvimento.

As metrópoles, criadas e pensadas no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), seriam os *hubs* do desenvolvimento nacional. Receberiam investimentos que qualificariam seus espaços (econômicos), os quais estariam habilitados a receberem investimentos que alavancariam o desenvolvimento de suas regiões e do país, buscando se aproveitar dos recursos naturais, sociais e econômicos disponíveis localmente, mas com vistas também à sua diversificação e ampliação. Trata-se, portanto, de projeto de modernização alinhado a uma perspectiva de desenvolvimento voltada para o crescimento e o uso intensivo dos recursos naturais e socioeconômicos.

O edifício jurídico-normativo, institucional, que daria forma às RMs no país, até por força da matriz autoritária do regime, gerou estruturas metropolitanas com relativa rapidez. Nas regiões estabelecidas pelas LCFs, os órgãos de planejamento metropolitano foram criados e passaram a atuar, sobretudo, na elaboração dos planos integrados de desenvolvimento econômico e social.

Favorecia o esforço de planejamento e gestão em construção o fato de que a questão social e urbana trazia uma escala que era nova e potente: o grau de urbanização do Brasil avançou muito nos anos 1960, e as grandes cidades experimentaram taxas de crescimento muito elevadas. De certa forma, a questão urbana e a “novidade” metropolitana mobilizavam atores sociais, políticos e econômicos e encontravam alguma ressonância na opinião pública, notadamente nos estratos sociais urbanos.

A necessidade do planejamento voltado para o desenvolvimento era um axioma que alimentava e se alimentava da própria constituição da tecnoburocracia estatal, que estaria encarregada de criar os canais, as infraestruturas e os elementos necessários para favorecer o desenvolvimento, entendido ali sobretudo como um quase sinônimo de crescimento econômico. “Primeiro, vamos crescer o bolo...”, dizia-se à época.

Ainda que todo esse processo tenha se dado em contexto inicial de transformação da economia, ainda que a economia brasileira tenha sofrido com os baques dos choques de petróleo e que tenha experimentado décadas de crise, com endividamento externo, hiperinflação e baixo crescimento econômico, essa construção

metropolitana, tal como pensada em 1973, teve um período glorioso, o que foi reforçado pelas funções de regulação urbanísticas advindas da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, por meio do instituto da anuência prévia da autoridade metropolitana, para os casos previstos em lei, de projetos de loteamentos e desmembramentos de glebas.

O nascimento das RMs brasileiras deu-se e desenvolveu-se, em seus primeiros quinze anos, em determinado contexto/conjuntura muito particular, no qual cabia ao Estado estabelecer algumas condições de modernização e regulação que eram importantes para que o território metropolitano se qualificasse para a promoção do desenvolvimento capitalista. O Estado, naquele contexto e formato, fazia-se necessário. A conjuntura e o contexto eram favoráveis àquela construção institucional. Contudo, o quadro alterou-se muito desde então.

Com o fim do período autoritário, do regime militar, a trajetória das RMs no Brasil passa por outra fase, marcada agora por um processo de descentralização institucional tão vigoroso quanto confuso e eivado de tensões. De um lado, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estadualizava a competência para criar as RMs, ao permitir que cada governante desse nível de governo intermediário lidasse com o tema de acordo com seus interesses, seus propósitos e suas estratégias. De outro, dado o movimento do pêndulo centralização-descentralização no sentido da valorização da esfera local, trazia o reconhecimento do município como ente da Federação, e outras determinações presentes no quadro jurídico-institucional intensificaram as tensões e os conflitos verticais e horizontais federativos, criando um campo minado para as práticas de planejamento e gestão metropolitana.

Naquele período, conforme apontamos em outro lugar (Costa, Matteo e Balbim, 2010), observa-se a paradoxal convivência da fragilização institucional e do enfraquecimento da agenda política metropolitana com um processo intenso de *metropolização institucional*.<sup>1</sup>

No período pré-CF/1988, havia apenas as nove RMs criadas por norma federal nos anos 1970. Entre 1988 e a sanção do Estatuto da Cidade (EC), é criada mais uma dezena de RMs; entre 2010 e o período 2015-2016, quando passa a vigor o Estatuto da Metrópole (EM), mais de quarenta RMs são criadas no país, gerando uma dissociação entre o fato metropolitano e o reconhecimento institucional metropolitano.

Por fim, no período mais recente, a partir do EM, verificou-se, a princípio, uma movimentação em muitas RMs, com vistas a atingir o *status* da gestão plena, tal como previsto no EM, mas as alterações legais de 2018 – em especial, a Medida

1. O termo *metropolização institucional* foi cunhado em contribuição feita em 2012, a qual foi o primeiro esforço para constituir o projeto Governança Metropolitana no Brasil. Foi feito ali o primeiro balanço do número de RMs do país, com um quadro sobre alguns aspectos de sua estrutura de gestão e sua governança. Ver Costa, Matteo e Balbim (2010).

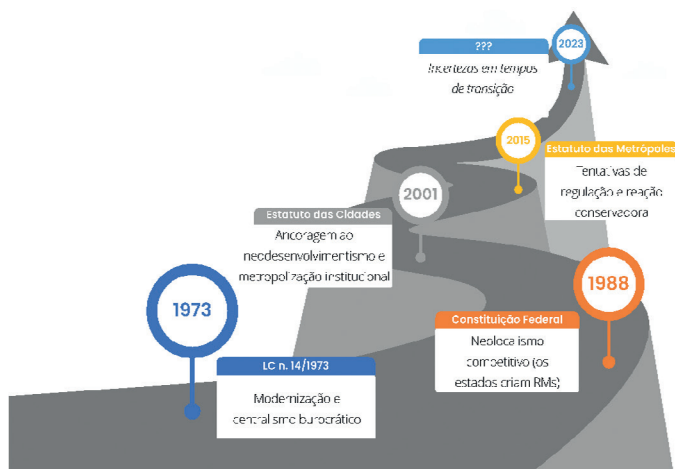
Provisória (MP) nº 818/2018 e a Lei Federal (LF) nº 13.683/2018 – acabaram esvaziando os efeitos impulsionadores que as exigências e os prazos previstos no EM para a elaboração e a aprovação de planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs) haviam logrado tão logo o EM fora aprovado e sancionado.

Hoje, o país conta, segundo os últimos levantamentos realizados no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil, com 76 RMs, além das três regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides), entre as quais se inclui a Ride do Distrito Federal e do Entorno.

Desse expressivo número de RMs institucionalizadas, que em muito supera os quinze espaços metropolitanos reconhecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na pesquisa Regiões de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2020), cerca de dois terços sequer iniciaram o processo de elaboração dos PDUIs e apenas duas RMs apresentam condições de pleitear o reconhecimento da gestão plena estabelecida pelo EM.<sup>2</sup>

A figura 1, em diálogo com a periodização proposta por Klink (2013), faz um breve resumo da trajetória metropolitana no Brasil, indo da etapa de modernização tecnocrática à etapa atual, marcada por um quadro de incertezas.

**FIGURA 1**  
**A trajetória dos cinquenta anos de RMs no Brasil**



Elaboração do autor.

Obs.: Ilustração cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2. O EM estabelece como condições para a gestão plena: i) formalização e delimitação da RM mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º do EM; e iii) possuir PDUi aprovado mediante lei estadual.

A trajetória dos cinquenta anos de experiências e práticas de planejamento, gestão e governança metropolitana no país articula-se com as necessidades e as demandas do modelo de desenvolvimento capitalista. A fase tida como “mais bem-sucedida”, em que se estabelece um efetivo poder de política administrativo, corresponde à fase de modernização institucional e econômico-social, na qual a ação do Estado se fazia necessária, o que foi facilitado, por assim dizer, pelo regime autoritário e centralizado que vigorou até a CF/1988.

A essa fase, segue-se um período inicial que vai até o começo dos anos 2000, coincidindo com o início de vigência do EC, cujo texto legal, de viés municipalista, desconsidera a realidade metropolitana. O papel das RMs naquele período submergiu, enquanto se reforçou o neolocalismo/valorização do poder local. Vários órgãos estaduais de planejamento foram extintos, e a gestão metropolitana, quando muito, limitou-se ao transporte intermunicipal; afinal, a mobilidade das pessoas, dos trabalhadores e dos consumidores é importante para o sistema econômico metropolitano.

Entre o EC, publicado em 2001, e o EM, estabelecido em 2015, deu-se a metropolização institucional, com a criação de dezenas de RMs pelo país. Esse processo tem mais a ver com a perspectiva de acesso a recursos orçamentários (federais) e com eventuais vantagens marginais do que com qualquer esforço efetivo de planejamento e gestão metropolitana. Busca-se pegar carona no contexto nacional de neodesenvolvimentismo, conformando-se uma lógica de ação fragmentada e de competição neoliberal associada à fragilização do planejamento e da gestão metropolitana.

Por fim, a partir do EM, abre-se uma nova etapa marcada pelas incertezas, em que o papel do Estado na regulação do espaço regional vem sendo questionado e esvaziado, e, a despeito da vigência da Lei Federal nº 6.766/1979, o não exercício do poder de polícia é a regra, até mesmo nas RMs criadas nos anos 1970.

Trata-se, portanto, de larga trajetória que dialoga com processos globais mais amplos e com outros que dizem respeito às especificidades do caso brasileiro. E, agora, incidindo sobre essa trajetória, processos globais/planetários de transição trazem novos elementos para a mesa metropolitana e permitem um entendimento aprofundado seja da própria trajetória, seja de disputas e conflitos presentes, os quais trazem questões inescapáveis para pensar-se a metrópole hoje, neste período que muitos denominam de antropoceno.<sup>3</sup>

---

3. Há uma literatura crescente sobre o tema do antropoceno, sobretudo nos países centrais. A tese básica é de que o desenvolvimento capitalista baseado em uma noção de crescimento ilimitado e abundância de recursos não mais se sustenta, ao passo que as pegadas deixadas pelo homem no planeta conformam uma nova realidade, segundo a qual a ação do homem sobre a Terra é capaz de afetar suas condições de habitabilidade, interferindo diretamente sobre as condições climáticas, por meio, em especial, da emissão de gases de efeito estufa (GEEs). A ação humana, a humanidade, passa a ser uma força geológica. Entre outras referências, ver Saito (2022) e Latour (2023).

### 3 AS METRÓPOLES EM TEMPOS DE TRANSIÇÕES

Vivemos um tempo de transições. A frase é curta e hermética. Para sustentá-la, não é necessário ir além do reconhecimento de dois elementos do tempo presente: a transformação digital, com suas repercussões no campo da produção, da circulação, da logística e do consumo, do mundo do trabalho ou da vida cotidiana; e as mudanças climáticas, com seus desafios em torno da mitigação dos efeitos e da necessária e crescente adaptação às mudanças do clima.

De certa forma, esses dois elementos colocam em xeque as noções prevaletentes de desenvolvimento que ainda orientam as políticas econômica, estrito senso, e de desenvolvimento econômico setorial, inclusive – sobretudo, talvez – nos países da periferia global.

A própria noção de desenvolvimento urbano ou metropolitano não está descontaminada do paradigma de desenvolvimento ocidental, pelo contrário. Nesse sentido, os elementos recentes da transformação social, econômica, cultural e ambiental que se encontra em curso deveriam fomentar discussões e ações em torno do que deveria ser o desenvolvimento urbano e metropolitano, em compreensão alternativa, descolada do paradigma de desenvolvimento econômico ocidental.

Como argumenta Latour (2023), a modernidade, com suas promessas, nunca se concretizou efetivamente: as promessas de redução das desigualdades socioespaciais – com distribuição da riqueza –, da possibilidade de a humanidade viver de forma digna no planeta, tendo como corolário uma noção de recursos abundantes/ilimitados, não se cumpriram. Nos países periféricos, tais promessas foram ainda mais ilusórias, uma vez que o Estado do bem-estar social não se fez presente como em outros países centrais.

Em contraste com esse quadro, tem se observado, nos últimos anos, um aumento crescente da desigualdade socioeconômica e da concentração de renda, inclusive nos países centrais do mundo ocidental. O advento da crise global da covid-19 testemunhou o aumento da concentração de renda. Os ricos ficaram ainda mais ricos e abocanharam uma porção ainda maior da riqueza global nos tempos de pandemia.<sup>4</sup>

Paralelamente, há outra face perversa do modelo de desenvolvimento ocidental, paradigma ainda perseguido pelas políticas econômicas nacionais. Trata-se das consequências da ação do homem sobre o ambiente, notadamente com a emissão dos GEEs. Desse modo, testemunha-se a insustentabilidade dos padrões globais de produção e consumo, que já sinalizam a chegada do ponto de “não retorno”.

---

4. Segundo relatório do Banco Mundial, “a deterioração do mercado de trabalho diminuiu a renda domiciliar, com os 40% mais vulneráveis da população sendo os mais atingidos” (Pobreza..., 2022). O fenômeno da concentração de renda na pandemia, contudo, não se restringe ao Brasil (Pesquisa..., 2022).

A cada ano, o aquecimento global mantém-se, e as temperaturas continuam subindo. As condições de vida na Terra serão determinadas mais intensamente pelas emissões de outrora, de modo que os efeitos de ontem se intensificam hoje – ou, dizendo de outra maneira, *o poder causal do passado aumenta inexoravelmente*, até o ponto em que realmente “é tarde demais” (Malm, 2016, p. 9, tradução nossa).

Portanto, o modelo de desenvolvimento capitalista, de um lado, falhou no cumprimento das promessas de prosperidade e, de outro, assumiu papel destacado na promoção da crise ambiental global. Isso foi expressado no “estado de emergência climática”, anunciado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), em 2018.

No sexto relatório do IPCC, publicado em março de 2023, afirma-se que *as emissão de gases de efeito estufa continuaram a aumentar, sem precedentes históricos e com crescentes contribuições decorrentes do consumo insustentável de energia*, do uso e das alterações de solo, de estilos de vida e de padrões de consumo e produção em todas as regiões, *entre os países e em seu interior e entre indivíduos* (IPCC, 2023, p. 4, tradução nossa, grifos nossos).<sup>5</sup>

Restam poucas dúvidas, se alguma, de que a situação ambiental vem sendo produzida pelo modelo de desenvolvimento capitalista e de que os espaços urbanos – notadamente as metrópoles – possuem protagonismo na crise corrente.

O quadro apresenta matizes com tons mais graves à medida que se constata que os efeitos da crise climática se fazem sentir de forma diferenciada no território e entre as pessoas. Segundo o próprio relatório do IPCC, os países tropicais sentirão os impactos decorrentes das mudanças do clima de forma mais intensa. Ademais, as pessoas em situação de vulnerabilidade são aquelas que mais estão expostas aos impactos dos eventos causados pelas mudanças climáticas, o que tem fomentado inclusive discussões em torno de estratégias para lidar com tais eventos, buscando-se reduzir seus efeitos.<sup>6</sup>

Portanto, pensar a metrópole hoje é pensar em como se constroem os espaços metropolitanos em face da crise climática. As questões orientadoras do debate envolvem saber: o planejamento e a gestão metropolitana contribuem para a mitigação da mudança climática? Promovem alterações nos modelos de uso e ocupação do solo, de modo a reduzir as emissões de GEEs? Buscam construir soluções para as adaptações às mudanças do clima no ambiente urbano? Ou fazem justamente o oposto?

---

5. No original: “*global greenhouse gas emissions have continued to increase, with unequal historical and ongoing contributions arising from unsustainable energy use, land use and land-use change, lifestyles and patterns of consumption and production across regions, between and within countries, and among individuals*”.

6. Segundo matéria publicada recentemente na *The Economist*, os pobres do mundo precisam estar informados dos desastres decorrentes das mudanças climáticas a tempo de se precaverem. A matéria apresenta sugestões baseadas em inteligência artificial para defender a necessidade de alerta para eventos climáticos (The world’s..., 2023).



Tais indagações se somam a antigas questões que se fazem presentes na realidade metropolitana do país. Estas não substituem ou se sobrepõem aos problemas estruturais – podemos dizer clássicos – das cidades brasileiras, associados à oferta habitacional insuficiente para boa parte da população, que acaba por constituir ocupações/assentamentos irregulares – muitas vezes em locais inadequados, como as áreas de preservação permanente (APPs), que não fazem parte do portfólio do mercado formal de terra e da habitação –, em áreas sem infraestrutura urbana e social, distantes das áreas/bacias de emprego e que exigem das pessoas horas de deslocamentos diários em transportes públicos precários e ineficientes.

Em síntese, os problemas estruturais do desenvolvimento urbano brasileiro seguem ativos, tendo se complexificado ao longo das últimas décadas. Agora ganham novos matizes, novos elementos, que amplificam ainda mais sua complexidade e a necessidade de construção de soluções.

Os desafios associados às mudanças climáticas, em especial, demandam soluções urgentes que desafiam os aparatos da gestão urbana e metropolitana e revestem-se de certa dramaticidade, na medida em que se sabe que a população socialmente vulnerável sentirá de forma mais intensa os efeitos das mudanças do clima. Conforma-se um círculo vicioso: a falta de soluções para a habitação contribui para o aumento de ocupações de áreas irregulares e para a constituição de assentamentos precários, que demandarão, cada vez mais, intervenções voltadas para a adaptação às mudanças climáticas, justamente por serem áreas que já não eram adequadas à ocupação humana/urbana.

A desigualdade socioespacial, nestes tempos de transição, expressa-se na forma como a apropriação do espaço urbano vai se dando, por um lado, com o mercado formal gerando novos produtos, sobretudo habitacionais, nos quais os supostos elementos de sustentabilidade são valorizados – terrenos com áreas verdes ou reflorestadas, projetos arquitetônicos que valorizam os elementos naturais, o uso sustentável e inteligente dos recursos disponíveis, incluindo-se o manejo de resíduos sólidos e a geração e uso de energia –, enquanto, por outro lado, se observa o avanço da ocupação da periferia metropolitana e o aumento da mancha urbana em cidades médias/intermediárias, que reproduzem os vícios do desenvolvimento urbano brasileiro, como mostram os primeiros resultados do último Censo Demográfico.

Nesse sentido, vale reforçar que nem a transformação digital nem as mudanças climáticas são neutras. Estas são produzidas/alimentadas por alguns atores e possuem efeitos socioespaciais diversos, os quais demandam atenção. As transições conformam, portanto, elementos de controvérsia, temas complexos, cuja reflexão pode ajudar a desenhar caminhos negociados coletivamente para superação ou convivência com as questões e os desafios do tempo presente. Essa é nossa hipótese, que é ao mesmo tempo uma chave inescapável: expor os conflitos e as controvérsias do atual modelo de

desenvolvimento urbano/metropolitano e atuar para a construção de novos modelos de desenvolvimento territorial em articulação a um outro paradigma de desenvolvimento urbano/metropolitano.

#### **4 CONTROVÉRSIAS METROPOLITANAS DO TEMPO PRESENTE: TRANSIÇÕES, INCERTEZAS E DESAFIOS INESCAPÁVEIS**

O filósofo Bruno Latour deixou contribuições valiosas para pensarmos o tempo presente. Penso que oportunamente será o caso de explorar as possibilidades de apropriação dessas contribuições de forma adequada e aprofundada. Nesta pequena seção do capítulo, esboçam-se alguns ensaios de interlocução a partir de uma recente publicação, que traz uma entrevista realizada em 2022 (Latour, 2023).

Um ponto de partida para essa apropriação tem a ver com o entendimento de que há uma mudança de mundo. Ainda que o autor parta de elementos muito específicos associados ao que Latour (2023) chama de uma nova cosmogonia, há paralelos entre suas proposições e outras no campo das ciências sociais que dão conta das mudanças/transições que se encontram em curso. Blanco e Gomà destacam essa mudança de época.

Atravessamos, sobretudo, uma mudança de época que começa muito antes de 2007. Ao final do século XX, os principais parâmetros que haviam estruturado a primeira modernidade balançam de forma irreversível: complexidade crescente dos contextos vitais; individualização e novas fragilidades; riscos ecológicos socialmente produzidos, internet. A sociedade líquida, de risco, do conhecimento, se amplia com força, abrindo-se à emergência de uma segunda modernidade. A velha política não a pode processar e os poderosos aproveitam-se dela: a crise de representação passa a ser o contexto no qual os agentes das classes dominantes desencadeiam sua ofensiva pelo desmantelamento de direitos e o desempoderamento cidadão. O resultado: pós-democracia, mais desigualdades sociais e assimetrias de poder mais intensas (Blanco e Gomà, 2016, p. 19 e 20).

De certa forma, a transformação digital e as mudanças climáticas cortam transversalmente o tema das transições, derramando efeitos sobre a organização social e econômica e sobre a produção do espaço neste tempo presente acelerado e comprimido.

Utilizando o método de Latour, destacamos aqui algumas controvérsias desse tempo de transições, com o objetivo de refletir sobre a questão metropolitana.

Há a primeira grande controvérsia que tem a ver com a “mudança de época” mesmo. Há uma mudança de época, de modo a fazer ruir um conjunto de valores, toda uma visão de mundo e até mesmo uma cosmogonia, como defende Latour? Quais as forças e os sentidos dessa mudança de época? Esta é positiva? Ou, ao contrário, é trágica? E quais as implicações dessa mudança de época para o espaço urbano/metropolitano?

Partir dessa grande controvérsia pode ser muito útil, no sentido de construir uma base para explorar as demais controvérsias que derivam da “mudança de época”. No fundo, há aqui uma controvérsia entre quem entende que a história é uma disciplina morta e que, no máximo, temos a passagem do tempo, em uma linha evolutiva que se desenvolve de forma proporcional aos avanços do meio técnico e dos usos da tecnologia; em contraposição a quem busca dar sentido à história a partir do reconhecimento dos processos socioespaciais e econômicos que esta engendra.

Essa controvérsia é reforçada por aquela que discute se há mesmo alguma mudança climática no planeta decorrente da ação do homem. Ou seja, reconhecendo-se que há alterações no clima, tributam-se tais mudanças a processos e cíclicos que fazem parte do próprio planeta ou se atribui à humanidade, à ação humana, a capacidade de, pela primeira vez na história do planeta, alterar o clima e afetar as condições de habitabilidade da Terra?

No fundo, essas controvérsias guardam relação com o modo de desenvolvimento socioeconômico predominante há alguns séculos não apenas no mundo ocidental, mas também em todo o planeta. É possível pensar na continuidade do atual paradigma de desenvolvimento, baseado em ideias modernas de abundância e autonomia e tendo como corolário uma visão dual de cultura e natureza, de sujeito e objeto? Ou as evidências da mudança de época apontam para a necessidade de repensar os valores vigentes, a partir do reconhecimento da complexidade e interdependência do mundo, da inseparabilidade e de imbricações de cultura e natureza, de sujeito e objeto?

Se as pessoas estão desorientadas com a questão ecológica e não podem reagir rapidamente diante de uma situação que todos sabemos que é catastrófica; isso se deve, em boa medida, ao fato que continuam no mundo de antes. Um mundo de objetos sem *agency* e que são controlados a partir do cálculo, um mundo de ciências apropriáveis, um mundo de abundância e conforto disponibilizado pelo sistema de produção. Contudo, esse não é o mundo no qual estamos agora, e é nesse sentido que houve uma mudança de mundo. Saímos de um mundo feito por objetos conhecidos pela ciência, no qual nossas próprias ideias são ideias subjetivas para adentrarmos em outro mundo, em que vivemos entre outros seres vivos que fazem coisas estranhas e reagem muito rapidamente às nossas ações (Latour, 2023, p. 32-33, tradução nossa).

Esse conjunto de controvérsias globais do tempo presente possui um rebatimento interescalar. Pode-se não apenas discutir cada elemento dessas controvérsias em termos planetários, mas também é possível pensá-las em escalas nacionais, regionais e locais. Como exemplifica Latour (2023), em uma das entrevistas, o que acontece com a produção de soja no Brasil afeta e, portanto, diz respeito, aos produtores da Bretanha que consomem essa *comodity* brasileira. “As ações de humanos em um local cria para eles e para outros humanos em outros lugares condições de inabitabilidade (...) as condições atmosféricas, alimentares e a temperatura são o produto involuntário daqueles seres vivos” (Latour, 2023, p. 34, tradução nossa).

Falar em habitabilidade/inabitabilidade na escala planetária remete a pensar nas condições de habitação no espaço urbano/metropolitano. Na escala global, está em jogo a possibilidade de o planeta perder condições de habitabilidade, deixar se desfazerem as condições de vida que foram construídas ao longo de milhões de anos a partir da interação e da codependência de diversos seres vivos. No entanto, na escala urbana e metropolitana, as condições de habitação há muito vêm sendo deterioradas, por meio de processo de urbanização/metropolização predador, consumidor de espaço e destruidor das condições ambientais.

Ademais, em tempos de mudanças climáticas, há de se reconhecer que o espaço urbano/metropolitano sofre ainda mais os efeitos desse quadro e o faz de modo diferencial, penalizando as populações mais vulneráveis. Como já dissemos anteriormente, sobram para estas os espaços menos adequados e mais suscetíveis aos efeitos negativos das mudanças climáticas: as áreas de declividade acentuada, as áreas inundáveis; em síntese, as áreas que apresentam riscos mais elevados à ocupação urbana.

Em qualquer que seja a escala, cuidar das condições de habitabilidade e habitação, reconhecendo-se as necessidades, as condições e as demandas do meio natural, é o ponto de partida para qualquer novo paradigma de desenvolvimento urbano.

Para Latour (2023), o trabalho de descrever o território é o ponto de partida para a superação das controvérsias. As controvérsias não se autorrespondem, mas são enfrentadas, por assim dizer, a partir de outro lugar. O território é esse lugar. Não o território das coordenadas geográficas, mas o território decorrente das necessidades, das demandas, das relações de dependência entre o meio natural e o social.

Reconhecer um território a partir de suas necessidades e demandas, das necessidades das pessoas e do meio natural é um ponto de partida interessante; um desafio para os atores que pretendem lidar com as transições e incertezas destas decorrentes. Uma construção a partir da base, de um território, digamos, significado, implica descrição que reconhece necessidades, relações de dependência e ações a serem desenvolvidas por atores sociais e políticos. A construção de planos e projetos faz parte dessa estratégia.

Decerto que esse caminho não pretende fazer o planejamento metropolitano voltar ao que era. Aliás, essa é outra controvérsia: há lugar para o planejamento e a gestão metropolitana no tempo de hoje? Há lugar para a ação estatal? A regulação faz sentido? Ao descrever o território a partir de suas necessidades, carências e demandas, o sentido do planejamento e da gestão pode ser reconstruído, tendo-se em conta a codependência das ações e dos atores sociais, políticos e econômicos; os desafios e as incertezas associados às transições; e a necessidade de construir novas relações institucionais, uma nova institucionalidade, baseada em entendimento coletivo do futuro comum.

Não há autonomia sem consequências. Não há nenhuma “mão invisível” cuidando dos rumos do planeta. As transformações não são boas ou ruins, são o que coletivamente fazemos destas. Tudo isso exige reflexão e construção de projeto.

Qualquer exercício de compreender e “visualizar” nosso tempo-espaço terá como consequência a percepção da singularidade e da insignificância da experiência do planeta. Mas este é nosso lugar e nosso tempo. Este é nosso território. Este é o ponto de partida possível para superar as controvérsias do tempo presente, aprofundando as reflexões em torno destas, ao mesmo tempo que se constroem projetos a partir do reconhecimento das necessidades do território.

A questão metropolitana precisa de ser construída a partir desse ponto, das necessidades e demandas do espaço metropolitano, utilizando-se uma estratégia que passa pela construção coletiva de projetos e de uma institucionalidade, a qual, por seu turno, não deve ser um retorno ao passado, mas uma nova construção que reconheça o papel codependente dos atores, bem como a possibilidade de uma governança multinível e de soluções mais flexíveis, sem que se percam de vista as necessidades desse território ressignificado, sem transigir com os valores ecológicos e humanos deste novo tempo que está para ser construído.

## REFERÊNCIAS

- BLANCO, I.; GOMÀ, R. **O municipalismo do bem comum**. Barcelona: Icaria, 2016.
- COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. N. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. P. (Coord.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. l. 6, v. 2.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2023: synthesis report – summary for policymakers**. Geneva: IPCC, 2023. p. 1-34. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf).
- KLINK, J. J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

LATOURE, B. **Habitar la terra**: converses amb Nicolas Truong, amb la col.laboració de Rose Vidal. Barcelona: Arcàdia, 2023.

MALM, A. **Fossil capital**: the rise of steam power and the roots of global warning. Londres/Nova York: Verso, 2016.

PESQUISA aponta que bilionários concentraram mais renda na pandemia. **Istoé Dinheiro**, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/pesquisa-aponta-que-bilionarios-concentraram-mais-renda-na-pandemia/>. Acesso em: 9 ago. 2023.

POBREZA e desigualdade no Brasil: pandemia complica velhos problemas e gera novos desafios para população vulnerável. **World Bank**, 14 jul. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/07/14/pobreza-e-desigualdade-no-brasil-pandemia-complica-velhos-problemas-e-gera-novos-desafios-para-populacao-vulneravel>. Acesso em: 9 ago. 2023.

SAITO, K. **El capital en la era del Antropoceno**: una llamada a liberar la imaginación para cambiar el sistema y frenar el cambio climático. Barcelona: Sine Qua Non, 2022.

THE WORLD'S poor need to know about weather disasters ahead of time. **The Economist**, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2023/07/27/the-worlds-poor-need-to-know-about-weather-disasters-ahead-of-time>. Acesso em: 9 ago. 2023.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 1973.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de estados e territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jul. 1974.

BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

