

## GOVERNANÇA METROPOLITANA NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: ESTRATÉGIAS E POTENCIALIDADES DA PESQUISA EM GEOGRAFIA POLÍTICA

*METROPOLITAN GOVERNANCE IN THE LATIN AMERICAN CONTEXT: RESEARCH STRATEGIES AND POTENTIALS IN  
POLITICAL GEOGRAPHY*

### RESUMO

O debate contemporâneo sobre democracia participativa vai ao encontro das propostas de novos arranjos político-territoriais que buscam construir relações mais virtuosas entre cidadão e Estado. Nessa perspectiva, o artigo propõe discutir a governança metropolitana a partir da premissa de que novas estratégias de gestão de territórios são fundamentais para se pensar as dinâmicas contemporâneas do fenômeno urbano. Para tanto, utilizamos pesquisas já desenvolvidas sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro para analisar a proposta de governança da região metropolitana da Cidade do México a partir da nova Constituição Política promulgada em 2018. Com uma investigação comparativa entre os dois casos, o artigo revela as virtudes e os impasses existentes na nova carta constitucional da capital mexicana e aponta características político-espaciais que precisam ser levadas em consideração para gerir uma das maiores aglomerações urbanas do mundo.

**Palavras-chave:** governança metropolitana, democracia participativa, região metropolitana, Cidade do México, Rio de Janeiro.

### ABSTRACT

The contemporary debate on participatory democracy agrees with the proposal of new political-territorial arrangements to build more virtuous relations between citizen and state. From this perspective, the article proposes to discuss metropolitan governance from the premise that new territory management strategies are fundamental for thinking about the contemporary dynamics of the urban phenomenon. We use researches already developed about Rio de Janeiro Metropolitan Region to analyze the proposed governance of the metropolitan region of Mexico City from the new Political Constitution promulgated in 2018. With a comparative investigation between the two cases, the article reveals the virtues and impasses existing in the new Constitution of the Mexican capital and show political and spatial characteristics that need to be taken into account to manage one of the largest urban agglomerations in the world.

**Keywords:** metropolitan governance, participatory democracy, metropolitan region, Mexico City, Rio de Janeiro.

 Augusto César Pinheiro da Silva <sup>a</sup>

 Daniel Abreu de Azevedo <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

<sup>b</sup> Colégio Pedro II (CPII), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

DOI: 10.12957/geouerj.2020.48435

Correspondência: augustoc@puc-rio.br

Recebido em: 20 out. 2019

Revisado em: 19 dez. 2019

Aceito em: 9 jan.2020



## INTRODUÇÃO

É cada vez mais comum nas pesquisas em Geografia a implosão de limites pré-concebidos entre áreas da Ciência geográfica. Muitas vezes tomadas como categorias estanques, as Geografias Política, Urbana, Agrária, População e tantas outras compartimentações, buscam, na atualidade, construir pontes para produzir novas e importantes interpretações para os fenômenos sócio-espaciais.

Na Geografia Urbana, por exemplo, são conhecidos os conceitos que buscam ser chaves interpretativas para dinâmicas distintas nas e entre as cidades como, por exemplo, metropolização (SANTOS, 1987), megalopolização (GOTTMANN, 1961) ou mesmo as mais atuais como formação de megarregiões (LENCIONI, 2015), de cidades-região (KLINK, 2000) e de pós-metrópoles (SOJA, 2000). Com isso, os geógrafos têm se esforçado em compreender essas formas-conteúdo que definem estruturas urbanas e demográficas sobre as quais políticas públicas necessitam ser implementadas.

Nesse contexto, a Geografia Política, por sua vez, se debruça sobre as múltiplas escalas da relação entre política, poder e espaço geográfico. Desde a mudança dos paradigmas centrados, anteriormente, na figura do território do Estado-nação (ver, por exemplo, RATZEL, 1919 [1901]) para dinâmicas multiescalares dos poderes de representação (AGNEW & MUSCARÀ, 2012), os espaços urbanos passaram a ser os focos da política nos processos multifacetados de territorialização dos poderes instituídos e instituintes nos territórios. Conceitos como governança metropolitana (KLINK, 2009; 2010), espaço político (CASTRO, 2018) e cidade pós-política (SWYNGEDOUW, 2018) fazem parte de um repertório teórico-conceitual através do qual a Geografia busca compreender, com mais acuidade, as estruturas dos poderes nas organizações territoriais.

É nesse contexto que este artigo se insere. Os seus autores objetivam analisar algumas possibilidades de gestão territorial para regiões metropolitanas na América Latina, tendo como foco as experiências do Rio de Janeiro e da Cidade do México, esta última sob os augúrios da nova Constituição Política da capital mexicana promulgada em 2018. Partimos do pressuposto que é importante, no século XXI, a aplicação de propostas político-institucionais que definam estratégias de representação e participação política nos territórios que sejam fomentadoras de um aprofundamento da democracia na escala urbana metropolitana.

O artigo está estruturado em duas seções, além da introdução: na primeira, lançamos luz ao debate atual sobre a necessidade de uma governança metropolitana que seja, ao mesmo tempo, coparticipativa e cooperativa para o sucesso da gestão territorial em regiões densamente povoadas e atreladas por mecanismos político-institucionais que as mantêm coligadas, mesmo que de forma desigual, por serviços essenciais. Para tanto, é necessário revelar em uma subseção, a dificuldade no atual debate na Geografia Urbana sobre esses novos arranjos participativos. Na terceira seção, dificuldades no modelo de gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro serão apresentadas, ajudando-nos a refletir sobre a proposta de governança metropolitana



da nova Constituição política da capital mexicana. Por fim, nas considerações finais, a qualidade dessas práticas será questionada antes de serem indicados caminhos para pesquisas futuras sobre o tema na Geografia Política brasileira.

### **Democracia, participação política e governanças em regiões metropolitanas: em busca de tendências e possibilidades**

As discussões dos agentes públicos sobre estratégias de gestão de territórios nas democracias modernas estabelecem critérios e formas plurais de ação político-institucional nas mais variadas escalas de atuação dos poderes instituídos. Na contemporaneidade do século XXI, tal pluralidade de ação ainda é concebida como “simples” ordenamento territorial (CHÁVEZ, 2008) coordenado por agentes públicos cuja atuação se restringe às qualidades de ser mais ou menos democrática quanto mais capilaridade social e intergovernamentalidade houver. Entretanto, na realidade metropolitana do mundo cotidiano, exercícios baseados em outras estratégias para as gestões públicas em espaços político-institucionais altamente populosos podem produzir estruturas de governança muito mais afins do que os atuais para os padrões societários existentes.

Na Ciência Política é de comum acordo entre os seus estudiosos que a democracia liberal representativa, tal como defendida por autores clássicos como J. Schumpeter e Benjamin Constant, não responde às necessidades das sociedades no século XXI (PIETERSE, 2001; PÉREZ-DÍAZ, 2008; SILVA, 2016). Atualmente, viveríamos em um mundo marcado pela descrença pública em partidos políticos e instituições representativas (RANCIÈRE, 2014; SILVA, 2017), onde uma rede global da economia teria se constituído, mas ainda estaria submetida ao poder político concentrado nos Estados nacionais (HOBSBAWN, 2007; PIKETTY, 2014) e à emergência de um cidadão mais ativo e fiscalizador das ações públicas através das tecnologias de comunicação (CASTORIADIS, 2004; AVRITZER, 2003; CASTELLS, 2013). Além disso, nunca na história das democracias modernas houve tantas pessoas aptas a participar (CAMERON *et al* 2012; HELD, 2012; CASTRO, 2013) dos processos eleitorais.

Essas características contemporâneas geram novas escalas políticas de representação e participação nas democracias. Arquiteturas de gestão territorial (SILVA, 2013) e/ou engenharias político-geográficas (AZEVEDO & SOTELO, 2018) diferenciam-se em um mundo complexo e distinto no que tange aos direitos de cidadania e justiça social. Na busca por tais formas de ação política que abranjam espaços territoriais de âmbito urbano-regional, os recortes de análise contemplados neste artigo são as regiões metropolitanas das cidades do Rio de Janeiro e do México, e seus respectivos arranjos institucionais para a implementação de uma governança metropolitana.



Da literatura sobre o tema na área das Ciências Sociais e Humanas, destaca-se a extensa e expressiva produção de Saskia Sassen (2008; 2013), que valoriza a força das sociedades urbanas, a partir das suas formas de gestão em escala planetária. Nas suas obras, a socióloga holandesa elabora a apresentação de um mundo urbano bastante complexo onde relações societárias convergirão espacialmente através da articulação entre as suas forças de ação, competências, sujeitos, agentes..., com perspectivas consonantes e dissonantes, tornando as cidades os espaços primordiais da política no século XXI. Tal condição de poder no/do urbano é mais ou menos ampliada quanto melhor for a capacidade de suas forças se mobilizarem, coresponsabilizarem, coparticiparem e cooperarem para a governança em múltiplas escalas, e a metropolitana é uma delas.

No Brasil, pesquisadores como Joeren Klink, Klaus Frey e Valdir Dallabrida, e em Portugal, João Ferrão e Eduarda Costa, seguem *a priori* tais perspectivas em relação às dinâmicas de gestão do território em ambientes metropolitanos, reforçando a governança em uma perspectiva regional. Pelo caráter amplo das sociedades que representam, as governanças metropolitanas definem múltiplos arranjos institucionais e colaborativos informais devido à ampla jurisdição das diversas escalas de gestão dos poderes públicos que atuam no território conurbado. Portanto, a perspectiva regional da gestão metropolitana torna, por si só, as modelagens das governanças bastante particulares devido à intensa contestação e negociação entre as clivagens decisórias dos poderes instituídos e instituintes.

Sendo plurais, os modelos de governança são reconhecidos, na literatura especializada (LEFÉVRE 2005; GARSON, 2009; KLINK, 2009, 2010), pela natureza das suas redes de ação, cujas decisões definem estratégias específicas de gestão. Os exemplos de arranjos intermunicipais mais bem sucedidos e que dão sustentabilidade aos modelos de governança metropolitana em curso, notadamente em países com grandes desigualdades socioespaciais (SOUZA, 2005; GARSON, 2007, 2009), são os que buscam, prioritariamente: 1) as cooperações intergovernamentais, através de um sistema de interações formais e informais composto pelos poderes instituídos e; 2) as coparticipações/colaborações instituintes das sociedades civis municipalizadas, a partir da sua coresponsabilização em assumirem-se, via mecanismos de pressão e aconselhamento público, autoras/coautoras de decisões coletivas corroboradas pelos poderes instituídos (SASSEN, 2008). Em outras palavras, sem “verticalidades” (compromissos concretos de cooperação entre as escalas de governos – municipais, estadual e federal - para ações conjuntas na região) e “horizontalidades” (ações comprometidas da sociedade civil regionalmente territorializada para o sucesso das intervenções públicas em rede) a governança metropolitana terá menos chances de sucesso. É nessa direção que os autores deste artigo creem ser a potencial estruturação de uma arquitetura mais competente para a gestão dos territórios metropolitanos no espectro latino-americano.



### Para superar o impasse nos estudos sobre **Cooperações intergovernamentais e Coparticipações/Colaborações instituintes**

Importantes produções da Geografia Urbana brasileira do início da década de 1990 associavam o abandono das populações mais pobres nos espaços urbanos do país ao perfil autocrático das reformas urbanas do Brasil moderno. Para superar esse modelo excludente, buscou-se valorizar modelos locais de planejamento urbano crítico que superassem essa condição persistente nos centros metropolitanos do país. Para os críticos das reformas urbanas autocráticas e centralizadoras, como Souza (2002), modelos justos priorizariam a participação popular nas decisões das Prefeituras, como nas dos gastos públicos para os orçamentos das cidades. Os argumentos trazidos pelo geógrafo ecoaram, mesmo que indiretamente, em várias políticas públicas de planejamento e gestão dos territórios, notadamente nas metrópoles e cidades médias brasileiras.

Todavia, a compreensão da dinâmica do Estado como agente fundamental para a democracia no âmbito da Geografia Urbana a partir das suas relações intergovernamentais foi reduzida e menosprezada em grande parte desses trabalhos e, até o início do século XXI, o estudo aprofundado desse agente político-institucional multiescalar para a compreensão das cidades brasileiras pelos pesquisadores-geógrafos especializados no planejamento e gestão dos territórios foi bastante periférico. Sem a compreensão da capacidade de cooperação intergovernamental em articulação com a coparticipação dos poderes instituintes entre as esferas públicas que afetam os múltiplos arranjos institucionais de territorialização dos espaços urbanos criou-se um *gap* no entendimento do espaço urbano na atualidade. Defendemos que tal situação teria retardado a contribuição da Geografia para a definição de escopos espaciais de organização político-administrativa, tributária e política em ambientes fortemente afetados pelas dinâmicas da metropolização.

Assim, no debate contemporâneo sobre participação política, defendemos também ser necessário repensá-la fora das amarras das instituições representativas tradicionais. Porém, não concordamos com autores como Pateman (1970; 2003), Gohn (2003) e Swyngedouw (2018) que denominam, respectivamente, a participação da democracia representativa como “pseudoparticipação”, “liberal antiparticipativa” ou “democracia das elites”, desqualificando-a. Apesar de não considerarmos que as eleições tradicionais são ultrapassadas e sem legitimidade, concordamos com os teóricos da democracia participativa que defendem a criação de novas instâncias participativas cidadã. Para tanto, uma nova engenharia político-geográfica se impõe, que debata novas escalas políticas e construa criativos espaços políticos (CASTRO, 2018; AZEVEDO, 2018a; 2018b) de participação e representação.

Valorizada como “modelo de democracia real” por parte expressiva dos pesquisadores que desconsideravam o Estado federativo como uma instituição legítima para a gestão dos territórios, a democracia participativa foi concebida como um modelo de organização social viabilizada pela ação popular. Com sua ênfase em modelos autogestionários e de contestação à propriedade privada e à legislação sobre os



usos da terra nas cidades, o modelo de coparticipação predominante no período do planejamento crítico de gestão de cidades era o “não colaborativo” com o Estado e seus gestores (em qualquer escala).

Assim sendo, a coparticipação “não colaborativa” para projetos de gestão do urbano foi a forma de apoio à pressão exercida pelos grupos organizados em entidades de classe (lideranças de federações, associações de moradores, entidades de assistência social e órgãos representativos de categorias profissionais) para o redirecionamento de recursos públicos para os espaços urbanos mais precários. Nesse sentido, a falta de coesão social pela baixa solidariedade cívica desintegrou as resultantes das políticas públicas, os arranjos institucionais realizados e o próprio espaço das cidades tanto em relação ao seu corpo territorial (zonas pobres, zonas ricas, regiões com mais e menos serviços...) quanto à natureza dos capitais (público para “os pobres”/privado para “os ricos”) que irão atender as classes divergentes, afetando as suas redes de solidariedade, normas de comportamento e, notadamente, a confiança entre os agentes e atores na gestão do territórios. Tal condição acirrou as desconfianças entre agente-agente (que podem se cooptar e gerar grandes rombos nos orçamentos públicos via corrupção ou ineficiência administrativa) e ator-ator, que passaram a culpar os outros grupos sociais pelos problemas coletivos.

Como as falhas no caso do Rio de Janeiro podem ajudar a pensar a proposta de governança metropolitana da capital mexicana?

### **Rio de Janeiro e Cidade do México: casos de aprendizagem?**

#### *Metodologia e levantamento de dados*

A partir do objetivo central apresentado anteriormente, o caminho metodológico foi organizado em torno do tratamento dos objetos da pesquisa (Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Região Metropolitana da Cidade do México), ao mesmo tempo, de modo singular e contextual. Em outras palavras, é evidente que lidamos com realidades sócio-espaciais distintas, mas defendemos que o fenômeno metropolitano nas metrópoles latino-americanas possui gêneses e dinâmicas muito similares.

Assim, optamos pelo método comparativo para a análise desenvolvida nesse artigo. Defendemos que a comparação, apesar de subutilizada pela Geografia, permite “descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças” (SCHNEIDER & SCHMITT, 1998, p.49). Para o nosso caso, a seleção desse método nos forneceu subsídios para um prognóstico sobre a proposta de governança metropolitana da nova Constituição Política da Cidade do México. Em outras palavras, virtudes e vícios na tentativa de governança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) já conhecidos na literatura serão



usados para avaliarmos a atual proposta para a capital mexicana. Portanto, há, aqui, um viés de prognóstico em nosso objetivo de comparação.

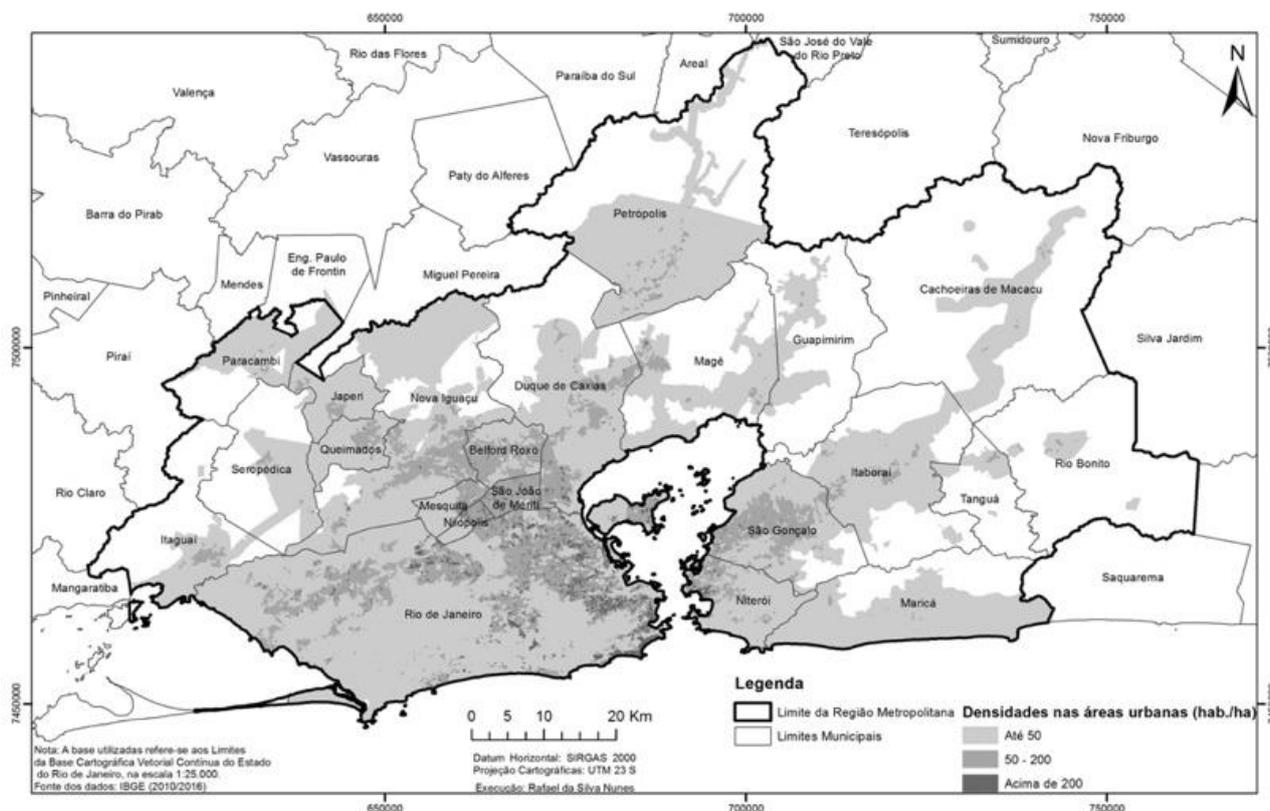
Para o caso da região metropolitana da Cidade do México, o novo texto constitucional da capital foi analisado junto às críticas já feitas ao modo que a região metropolitana era até então gerida. Buscamos, assim, entender de que modo a nova Constituição Política discute o tema e propõe soluções (ou não) para as dinâmicas particulares de uma das maiores aglomerações urbanas do mundo.

#### *Rio de Janeiro e Cidade do México como objetos de análise*

A região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é hoje formada por 22 municípios (IBGE, 2018) no estado do Rio de Janeiro e é, sem dúvida, um bom exemplo a ser investigado como referência das grandes aglomerações metropolitanas do país. A RMRJ dessa unidade federada é o recorte escolhido pela singularidade do contexto político-institucional e geopolítico da sua formação espacial. Com a fusão político-administrativa entre duas unidades subnacionais (os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara), em 1974, o novo espaço estadual passou a representar uma engenharia institucional de construção um território político híbrido, levando-se em conta os processos históricos de formação dessas duas unidades no país. Tal estratégia geopolítica do regime militar da época visava criar uma nova unidade federada que fosse responsável pela gestão dos dois grandes projetos energéticos do país: a exploração do gás e óleo na sua porção Norte e a produção de energia nuclear na sua porção Sul, ambas mediadas e gerenciadas por uma densamente ocupada região metropolitana capitaneada por uma das mais importantes cidades brasileiras e antiga capital da República: a metrópole Rio de Janeiro, cidade concentradora de importantes centros de pesquisa e dos serviços especializados para os setores em destaque. Atualmente a metrópole carioca concentra cerca de 6,5 milhões de habitantes (IBGE, 2018), em um município conurbado a outros 21 que, juntos, somam mais 6,5 milhões de habitantes metropolitanos.

À parte dessa enorme concentração demográfica (aproximadamente 13.005.430 milhões de habitantes segundo estimativa IBGE de 2018), os demais 70 municípios não metropolitanos do estado possuem apenas 4,2 milhões de habitantes (IBGE, estimativas 2017). Na comparação interna da RMRJ, 53% da população metropolitana vive no município-sede, reforçando-se o perfil de concentrações desiguais de populações conurbadas pelo sistema de transporte, sistema de saneamento básico, mercado de trabalho mas, muitas vezes, por regulações diferenciadas que são descontinuadas pelos limites territoriais praticamente invisíveis.

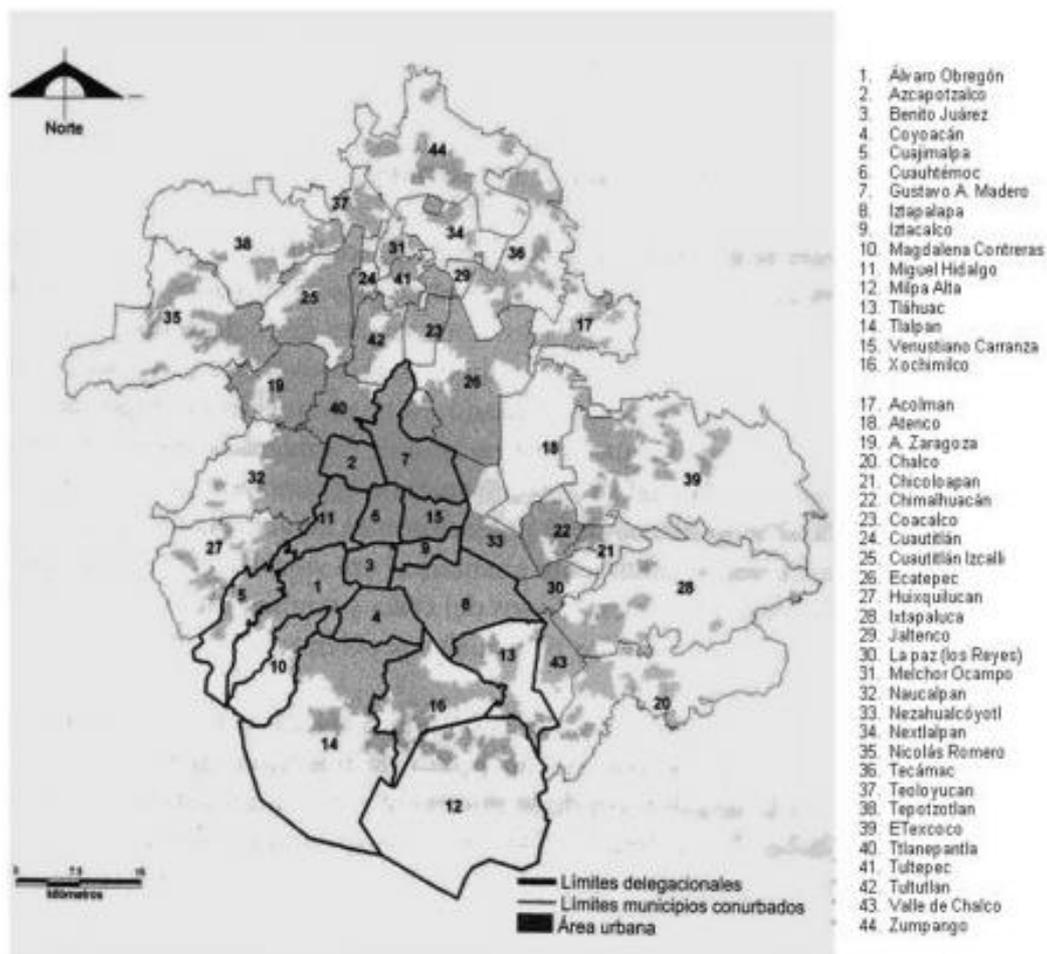
Figura 1. Densidade Populacional em áreas urbanas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Fonte: Elaboração própria.



A concentração demográfica na faixa metropolitana fluminense instiga às representações e coletividades pensarem formas de gestão mais equitativas no que se refere aos serviços essenciais de interesse local e de interesse comum. Serviços médico-hospitalares, educacionais, de segurança pública, coleta de resíduos sólidos e sua deposição, mobilidades diversas...compõem o cabedal de condições mínimas de qualidade de vida que as ações público-administrativas intergovernamentais (nem sempre cooperativas e muitas vezes competitivas) precisam se debruçar, diariamente, para que seja sustentável a vida coletiva de grupamentos humanos setorizados em municípios diversos.

Já a região metropolitana da Cidade do México (ZMCM) também pode ser rediscutida a partir desses novos parâmetros. Com mais de 50 municípios conurbados, envolvendo três unidades da federação (Cidade do México, Estado do México e Hidalgo) e mais de 21 milhões de habitantes, a ZMCM impressiona pela sua complexidade e dinâmica. É disparadamente a região mais importante de todo o país, tanto pelo seu dinamismo econômico quanto pelo seu peso político.

Figura 2. Região metropolitana da Cidade do México<sup>1</sup>. Fonte: Duhau & Giglia, 2008.



Basta uma visita nas duas metrópoles para notar importantes distinções. A paisagem menos verticalizada da Cidade do México reflete uma capital que depois dos anos 1950 e a conhecida *Torre Latinoamericana*, viu sua expansão vertical ser limitada pela conhecida instabilidade geológica (os terremotos de 1985 e 2016 são exemplos marcantes) e por sucessivas crises econômicas que freavam a busca por modernização. Mesmo a partir de 1970 com o início da produção petrolífera e a chegada de grandes fluxos de capital, até hoje é visível na paisagem *capitalina* a pouca verticalização, característica que a difere de outras grandes metrópoles latinas, como São Paulo e Rio de Janeiro (NICOLAS, 1999).

Essa característica espacial se acentuará no final do século XX, quando a Cidade do México iniciou uma transformação urbana a partir de um processo de “desindustrialización, desasalarización y desincorporación social” (NICOLAS, 1999). O processo de abertura da economia conduzido por governos ditos “neoliberais”,

<sup>1</sup> Destaca-se que o mapa foi produzido antes da Constituição de 2018 e, portanto, as denominações político-territoriais não foram alteradas, como o fim da denominação “DF” (distrito federal, no lugar de *estado*) e *Delegaciones* (no lugar de *Alcaldías*), como vemos na terceira seção desse trabalho.



teria sido uma das principais responsáveis pela rápida desindustrialização das metrópoles mexicanas, em especial a Cidade do México. Esse processo ocorre de modo heterogêneo no espaço, pois, foi na capital que houve as maiores perdas de empregos no setor secundário, enquanto os municípios conurbados praticamente não sofreram impactos dessa dinâmica. Ao longo dos anos, o México veria o norte do país crescer seu setor secundário, principalmente a partir dos acordos multilaterais para o comércio internacional, leia-se NAFTA, e a instalação das indústrias maquiladoras, enquanto a capital do país se transformou no espaço de gestão de todo o território mexicano.

Assim, passam a se construir dois tipos de metrópoles no país com contato exterior: a primeira delas são as cidades que possuem relação direta, como as turísticas, as maquiladoras e aquelas que montam produtos para exportação. O segundo tipo, como é o caso da Cidade do México, são as cidades que possuem essencialmente funções de gestão, isto é, de estruturação e controle sobre os fluxos. As melhores condições de operação, como a qualidade do sistema de telecomunicações e transporte, acesso ao sistema bancário e as instituições estatais, transformou a Cidade do México em o espaço do mandar (SANTOS, 1987) do país nesse estágio do processo de globalização, que passa a ser cunhada como cidade global (PARNREITER, 2002).

Importante destacar que quando nos referimos à cidade em tela não quer dizer que realmente ela seja apenas *uma cidade*, assim como se define no Brasil. Até o ano de 2018 quando é promulgada a nova Constituição Política – como veremos na seção seguinte – a Cidade do México funcionava como um Distrito Federal dividido em dezesseis *Delegaciones*. A grosso modo, uma *Delegación* é uma formação político-territorial que a aproximava de uma escala local, tal como a do município no Brasil. Em 2018, com a nova Constituição, a Cidade do México passou a ser considerada como mais um estado do país, com autonomia similar aos outros 32 estados já existentes.

Além disso, o município mexicano não possui as mesmas atribuições que o município brasileiro, nem mesmo o processo eleitoral é similar. Isso quer dizer, que os municípios conurbados à metrópole mexicana não podem ser pensados como aqueles que pertencem à RMRJ. Apesar de ser representada por um Poder Executivo eleito (*alcalde*) assim como o “prefeito” no Brasil, o Poder Legislativo na figura dos *concejales* não se assemelha ao importante papel legislador exercido pelos vereadores no Brasil (AZEVEDO & SOTELO, 2018)<sup>2</sup>. Desse modo, é possível dizer que esse país norte-americano possui, em realidade, duas escalas políticas – a União e os estados – que subordinam a escala local, enquanto a Constituição brasileira de 1988 colocou o município com uma importância política que o torna uma verdadeira terceira escala política, fato raro no mundo.

---

<sup>2</sup> Como fruto de exemplo, os *Concejales* não possuem a mesma capacidade legislativa que os vereadores no Brasil. Suas funções se resumem à fiscalização e aprovação de propostas do executivo.



Assim, ao discutir a ZMCM estamos lidando com um complexo territorial que envolve três unidades da federação extremamente desiguais entre si, o que provoca brigas político-partidárias ao acesso aos bens públicos. Campuzano e Cerquera (2010) revelam de que modo as discordâncias políticas em matéria de habitação entre os três governos seriam também responsáveis pela latente segregação sócio-espacial existente na ZMCM. Essas características sócio-espaciais são aprofundadas quando analisamos a rede de transporte que cobre a ZMCM. Em um estudo sobre as doze linhas de metrô existentes, Murata *et al* (2017) apontam que, apesar do baixo custo (quatro vezes menor em relação ao metrô da cidade do Rio de Janeiro), a população não o utiliza como poderia. As doze linhas cobrem apenas 16.6% da escala metropolitana, altamente concentradas na Cidade do México, deixando para os municípios conurbados uma rede de transporte baseada, principalmente, em transporte irregular, como os famosos *peseros*<sup>3</sup>. Forma-se, na ZMCM, um fato curioso: aqueles que mais precisam do transporte de massa não o possuem (pessoas da periferia que precisam se deslocar à área central, onde está concentrada a maior parte dos empregos), e aqueles que vivem próximo escolhem não usá-lo, como reflexo da estigma social sobre o metrô entre as classes média e média alta e dificuldades existentes, como o transbordo e a falta de conforto dos trens.

Assim, diferentemente do caso da Região metropolitana do Rio de Janeiro, a maior parte da população da ZMCM não está concentrada na metrópole, mas sim nos municípios conurbados. Essa diferença sócio-espacial é fundamental para avaliarmos a possibilidade de governança metropolitana nos dois casos. Além disso, no caso mexicano, a configuração político-territorial é mais complexa, pois os limites metropolitanos encobrem três unidades federativas, enquanto a RMRJ está limitada ao território fluminense.

É possível, ainda, destacar a diferença fundamental entre o papel da escala política municipal no Brasil e no México: enquanto no primeiro, o município é um terceiro ente federativo, no segundo, não possui tanta autonomia financeira e constitucional, estando altamente subordinado ao estado onde se encontra. Por fim, a Cidade do México não é, apenas, o coração econômico e político da segunda maior economia da América Latina, é também considerada uma cidade global, espaço de mando que articula fluxos que extrapolam os limites do seu Estado-nação, enquanto o Rio de Janeiro é uma metrópole é evidente decadência em contexto nacional desde a perda da condição de capital na década de 1960. Urge levar em considerações essas diferenças na hora de pensar um modelo de gestão metropolitana coparticipativa que respeite suas particularidades e consiga produzir um arranjo político virtuoso e capaz de definir arranjos institucionais tanto verticais quanto horizontais, complexificando os debates sobre as políticas de desenvolvimento regional.

---

<sup>3</sup> *Peseros* são, atualmente, micro-ônibus em péssimas condições que circulam pela ZMCM, sem aparente fiscalização e que não são administradas por empresas privadas ou públicas, mas sim por indivíduos proprietários que os alugam ou trabalham por si próprios. O nome “*pesero*” advém de quando esse transporte custava apenas um peso mexicano e era realizado como uma carona em carros particulares.



Em 2018, transformando esse panorama, a Cidade do México (CDMX) passou a ser considerada mais um estado mexicano. A partir de uma reforma política profunda, a nova Constituição Política da capital em suas 212 páginas transformou radicalmente a sua estrutura político-administrativa. Além de a CDMX ter um governador como todos outros estados do país, as dezesseis *Delegaciones* se transformaram em *Alcaldías*, assim como todos os outros municípios do resto do país e, para cada uma, um prefeito (*Alcalde*) e ao menos dez *Concejales* (a quantidade de “vereador” varia segundo o tamanho populacional da *Alcaldía*) seriam eleitos para as dezesseis delimitações territoriais. Uma nova era “mais descentralizada” surge em uma metrópole marcada historicamente por sua centralização.

A análise da nova carta constitucional nos revela que *descentralização* e *participação* foram dois conceitos centrais em sua formulação em busca de transformar a situação da democracia da capital, amplamente criticada por autores e cidadãos (CARRERA-HERNÁNDEZ, 2017). Os artigos 25, 26 e 27, por exemplo, referem-se ao que a própria Constituição denomina como, respectivamente, “democracia direta”, “democracia participativa” e “democracia representativa”, convergindo com nossa defesa por novas instituições de coparticipação sem menosprezar o papel das instituições tradicionais de representação.

Interessante destacar a convergência entre coordenação metropolitana e participação cidadã, confirmando o debate contemporâneo trazido anteriormente. A Constituição em seu capítulo 19 lidou com o tema metropolitano relacionando-o diretamente à importância da participação do cidadão da região nas decisões público-políticas. No parágrafo 7, afirma-se

7. Os poderes públicos e as *Alcaldías* proporcionarão a participação cidadã na elaboração, execução e avaliação da política de coordenação regional e metropolitana, de acordo com os mecanismos de democracia direta e participativa previstos nessa Constituição; de igual modo, difundirão os acordos e convênios para que se conheçam de maneira precisa e prestarão contas sobre seus avances e resultados. Serão realizadas consultas cidadãs quando haja acordos para a execução de obra e prestação de serviços públicos, suscetíveis de serem afetados diretamente. Essas consultas deverão ser vinculatórias, conforme o previsto por essa Constituição. (Constitución Política de la Ciudad de México, 2018, p.77. Tradução Livre dos Autores).

Essa inovação da Constituição da CDMX pode ser vista como um diferencial em relação aos erros cometidos pelas tentativas de gestão coparticipativa da RMRJ, como podemos ver em temas diversos, até mesmo na questão ambiental (AZEVEDO *et al*, 2008). A inexistência de capital social (PUTNAM, 1996) em um espaço regional tende a diminuir, significativamente, a capacidade de governança em regiões fortemente adensadas demograficamente e interdependentes em relação aos seus serviços essenciais. A menor capacidade de desenvolvimento de competências entre os grupos sociais em coparticiparem/colaborarem para a autoria-coautoria das leis empobrece o debate público sobre as competências dos entes federados e relega ao segundo plano os projetos pensados pelas forças locais para o sucesso de políticas públicas diversas.



Em outras palavras, as escalas mais amplas de operação dos poderes instituídos na definição das propostas de reformas urbanas em cidades (que, tendencialmente, seguiriam padrões globais) devem ser substituídas por lógicas regionais de decisão sobre os seus territórios. No caso brasileiro, as resultantes parciais da coparticipação “não colaborativa” apresentada no ambiente da governança metropolitana dos últimos 30 anos devem ser debitadas de várias condições não ideais arquitetadas no modelo de gestão das desigualdades das metrópoles latino americanas. No México, talvez, a Constituição tenha buscado no viés “participativo” a não repetição de erros “não colaborativos” da RMRJ. A construção de capital social a partir de novas instâncias participativas (AVRITZER, 2003) pode ser um caminho para uma governança metropolitana eficaz.

Além disso, outro avanço notável em relação à prática metropolitana na RMRJ diz respeito à previsão constitucional da criação de um Conselho Metropolitano. A Constituição Política da CDMX prevê a criação e aprofundamento de um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (*Concejo de Desarrollo Metropolitano*), no qual a “Cidade do México participará e impulsionará a coordenação com os congressos locais [os Concejales de todas as Alcaldías conurbadas]” (CPCDMX, 2018, p.76), entretanto, não define quais seriam esses representantes. Cabe destacar que essas instituições participativas – sejam elas de caráter permanente como Conselhos Metropolitanos ou efêmeros como plebiscitos – precisam respeitar os princípios que regem uma sociedade democrática, como a relação um cidadão um voto (DAHL, 2009). Desse modo, diferentemente do que ocorreria na RMRJ, na ZMCM os municípios conurbados precisam ter mais voz do que a metrópole, visto sua distinta distribuição demográfica, situação que pode favorecer o combate às grandes desigualdades territoriais existentes nessa região.

Entretanto, a amplitude das leis na nova base constitucional da CDMX pode ser responsável pela reprodução de um problema registrado nos conselhos municipais cariocas, cuja atuação muitas vezes buscou a escala metropolitana: a criação de um órgão que se pretendeu participativo, mas acabou se tornando corporativo, tecnicista e não legitimamente democrático (AZEVEDO, 2018a). Concordamos com Swyngedouw (2018), ao afirmar que as instituições participativas precisam superar o viés técnico presente em muitos dos órgãos criados, para que, assim, a política volte para seu lugar no urbano, e o dissenso do político substitua o consenso do técnico. Desse modo, os Conselhos Metropolitanos precisam ter representantes eleitos diretamente pela população da região metropolitana respeitando sua dinâmica demográfica, seja de modo direto ou a partir dos já eleitos legitimamente para os cargos tradicionais.

Essa solução político-territorial visa também combater o problema registrado tanto na RMRJ quanto em outros casos brasileiros: a disputa político-partidária na formulação e implementação de políticas públicas (STEINBERGER, 2013). Com certa autonomia e definições legais, essas instituições podem servir mais ao Estado mexicano (em suas diferentes escalas políticas) do que aos governos estabelecidos. Entretanto, se esses



conflitos partidários já eram registrados antes da nova Constituição (como anteriormente apontado nesse artigo), não nos parece claro como esse problema será agora resolvido pela nova Constituição. Muito pelo contrário, a carta constitucional deixa para os governos o papel de decidir sobre a criação do Conselho Metropolitano e dos recursos financeiros, dificultando a superação de disputas internas.

A dificuldade de lidar com uma região metropolitana que abrange três unidades da federação pode ser combatida analisando as virtudes e vícios de experiências externas, como o caso do Brasil e a delimitação, desde 1998, das RIDEs (Redes Integradas de Desenvolvimento), a partir da verificação de um expressivo adensamento demográfico conurbado entre cidades de diferentes unidades da federação (três RIDEs se destacam no país: as existentes entre os estados do Piauí-Maranhão [Teresina-Timon], Pernambuco-Bahia [Petrolina-Juazeiro] e Distrito Federal-Goiás-Minas Gerais). Cidade do México, Hidalgo e Estado do México precisam ser pensados em suas particularidades estaduais na formulação da estrutura política desse órgão representativo metropolitano.

Cabe destacar que, apesar da maior quantidade de população nos municípios conurbados, é na CDMX onde se encontra a maior quantidade de recursos financeiros. Essa diferença sócio-espacial em relação à RMRJ é fundamental na hora de se discutir e implementar arranjos de coparticipação na gestão metropolitana. Para atender essa diferença, a nova Constituição em seu artigo 17 parágrafo seis afirma que “cabera ao Congresso da Cidade do México autorizar recursos financeiros para aporte de recursos materiais e humanos para esse tema” (CPCDMX, 2018, p.76). Acreditamos que esse parágrafo constitucional promova um avanço legal que não existe no caso da RMRJ, mas, por outro lado, por não estabelecer critérios definitivos de representatividade territorial, corre-se o risco de uma interessante base legal se perder na prática do político em detrimento da Política (ARENDR, 2009).

Os problemas registrados para a governança metropolitana da RMRJ podem ser, em parte, debitados da escassez de relações de solidariedade, integração social e civismo que afetaram as conexões interterritoriais das formas espaciais do crescimento urbano, baseadas em expressivas desigualdades socioespaciais. Portanto, são fundamentais para as regiões metropolitanas da América Latina arranjos institucionais sustentáveis com base em “redes de relações cotidianas, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação” (VERSCHOORE FILHO, 2001, p.90), o que tornará as sociedades dessas regiões “hábeis para criar e sustentar associações voluntárias” (PORTES *et al*, 1996, p.18). Uma nova representação territorial para a escala metropolitana precisa ser pensada, respeitando as particularidades de cada contexto espacial. Buscar modelos de governança metropolitana a partir da realização pessoal e social de quem convive, coletivamente, os problemas cotidianos em áreas densamente povoadas parece ser o melhor caminho para o início dos arranjos democráticos em regiões metropolitanas.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Defendemos com esse artigo que pesquisar as arquiteturas dos arranjos institucionais nas regiões metropolitanas e no entorno das unidades federativas brasileiras e mexicanas tornou-se basilar para uma gestão pública sinérgica, pois delas podem se projetar territórios potenciais de governança cooperativa e coparticipativa em escalas diversas. Pesquisas de diversas áreas apontam a necessidade de serem identificadas formas cooperativas de governança em territórios plurais que contemplem os anseios de milhões de pessoas em relação ao acesso aos recursos políticos, sociais, econômicos, naturais... disponibilizados no espaço geográfico.

Esse artigo buscou demonstrar que a nova Constituição Política da CDMX sugere que debates contemporâneos sobre a importância da *descentralização* e da *participação* para melhor governança metropolitana já entraram na pauta política latino-americana. Por outro lado, revelou também que as letras tingidas na Constituição precisam ser pensadas geograficamente em instituições de coparticipação que respeitem a estrutura territorial, buscando a legitimidade democrática com participação e representação que fujam da alta dependência em relação às escalas políticas tradicionais. Cabe aos geógrafos analisarem em breve se nossas previsões estão corretas.

Da diversidade de ideias e bases teórico-conceituais que passam a ser a referência de pesquisadores preocupados com tal fenômeno, emergem perspectivas para processos de planejamento e gestão em escalas de ação de poderes públicos conectados aos problemas e potencialidades de tais formações espaciais. Essas pesquisas sobrevalorizavam organizações territoriais ainda pouco discutidas pelos agentes institucionais, que conduzem novas forças de representação instituídas na ativação da participação política por possíveis reengenharias do Estado. Tal condição poderá levar à sociedade perspectivas de espaços-territórios mais identificados com as demandas da atual sociedade brasileira, elevando-se a Geografia à condição de ciência capaz de propor arquiteturas político-territoriais mais adequadas aos projetos de sustentabilidade nos territórios das nossas vidas cotidianas.

Há assim um enorme vácuo entre as competências das instâncias de poder instituído e as reais necessidades dos grupos territorializados frente a situações correntes e cotidianas, impondo-se urgência à revisão dos padrões distributivistas do federalismo brasileiro e mexicano, suas regulações, formas e base constitucional.

## REFERÊNCIAS

- AGNEW, J.; MUSCARÀ, L. **Making Political Geography**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2012.  
ARENDRT, H. **O que é Política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.



- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Ed.), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.561-597.
- AZEVEDO, D. A. Modelos de democracia e espaços políticos: o caso da democracia participativa. **Revista Geógrafos**, n.26, v.1, p.126-146, 2018a.
- \_\_\_\_\_. Os limites da democracia participativa: uma análise a partir dos Conselhos Municipais do Rio de Janeiro. **Revista GEOgraphia**, v.20, p.54-70, 2018b.
- AZEVEDO, D.A.; SOTELO, L. S. P. (2018). La ingeniería político-geográfica de la democracia participativa en la Ciudad de México: los Comités Ciudadanos. **Revista Espaço Aberto**, v.8, n.1, p.7-24.
- AZEVEDO, J. P.; MAGALHÃES, L. P.; MIGUEZ, M. Infra-estrutura e drenagem urbana. in: P.R Gusmão, P.S. Carmo e S.B.Vianna (Org). **Rio Próximos 100 anos**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2008.
- CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. **New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- CAMPUZANO, E. P.; CERQUERA, C. S. Diferenciación socioespacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. **Investigaciones Geográficas**, UNAM, núm.74, 2011, p.92-106.
- CARRERA-HERNÁNDEZ, A. P. El gobierno de la Ciudad de Mexico: democratización incompleta e inequidad. In: Grin, E. J.; Bonivento, J. H.; Abrúcio, F. L. (Eds.) **El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de America Latina**. Universidad Autónoma de Chile, 2017, p.179-199.
- CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**, 2013.
- CASTORIADIS, C. **Figuras do Pensável: as encruzilhadas do Labirinto VI**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTRO, I. E. A Democracia como um problema para a geografia: o fundamento territorial da política. In: CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. **Espaços da Democracia: para a agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p.23-55.
- CASTRO, I. E. Espaço Político. **GEOgraphia**, v.20, n.42, 2018, p.120-126.
- CHÁVEZ, E. S. El papel de la Geografía em la ordenación del território em América Latina. In: LEMOS, A. I. *et al* (orgs). **América Latina: sociedade e meio ambiente**. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p.51-65.
- DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade da UnB, 2009.
- DUHAU, E; GIGLIA, A. **Las reglas del desorden: habitar la metrópoli**. UAM-AZC, Siglo XXI. México, 2008.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas**. Obstáculos institucionais a cooperação em políticas urbanas. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, UFRJ-IPPUR. 2007.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.
- GOTTMANN, J. **Megalopolis**. New York: Twentieth Century Fund., 1961.
- HELD, D. (2012). **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial.
- HOBBSBAWN, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- IBGE. Portal do IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico brasileiro (2010) e projeções**. Endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: agosto de 2019.
- KLINK, J. Reinventando o planejamento regional em um contexto de reestruturação econômica local: o caso da região do Grande ABC. **Caderno de Pesquisa (São Caetano do Sul)**, IMES - São Caetano de Sul, v. 2, p. 23-29, 2000.
- KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 11, p. 415-434, 2009.
- KLINK, J. (Org.). **Governanças das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.
- LEFÈVRE, C. Gobernalidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. e GUELL, J. M. F. (orgs.). **Gobernar las Metropolis**. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo e Universidade de Alcalá de Henares. 2005.
- LENCIONI, S. Metropolização do espaço e a constituição de megaregiões. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (Org.). **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. p. 35-68.



- MURATA, M.; CAMPOS, J. D.; LASTRA, M. S. ¿Por que la gente no usa el metro? Efectos del transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Mexico. **Investigaciones Geograficas**, n.93, ago 2017, p.1-19.
- NICOLAS, D. H. Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 25, n. 76, p. 57-78, 1999.
- PARNREITER, C. Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 85, p. 89-119, 2002.
- PATEMAN, C. **Participation and Democratic Theory**. Londres: Cambridge University Press, 1970.
- PATEMAN, C. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives on Politics**, vol.10/No. 1, 2012, p.7-19.
- PEREZ-DÍAS, V. **El mal estar de la democracia**. Barcelona: Noema, 2008.
- PIETERSE, J. N. Participatory Democratization reconceived. **Futures**, n.1, 2001, p.1-16.
- PIKETTY, T. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PORTES, A. *et al.* The downside of social capital. **The American Prospect**, n.26, maio-junho, 1996.
- PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RANCIÈRE, J. **O Ódio à Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- RATZEL, F. O espaço da vida: um estudo biogeográfico. **GEOgraphia**, Nossos Clássicos. Vol.21, n.45, 2019 [1901].
- RODRIGUES, J. N. Estudo Comparativo em Geografia: uma leitura a partir dos modelos de Estado francês e brasileiro **GEOSP**, 2012, n.31, p.119-130.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.
- SASSEN, S. **Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages**. Princeton/USA: Princeton University Press. 2008.
- FERREIRA, A. *et al.* **The Global City: New York, London, Tokyo**. Princeton/USA: Princeton University Press. 2013.
- SCHNEIDER, S.; SCHMITT, C. J. O uso do método comparativo nas ciências sociais. **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre, v.9, p.49-87, v. 9, 1998, p. 49-87.
- SILVA, A. C. P. Arquiteturas territoriais nos espaços político-administrativos brasileiros: possibilidades e entraves dos zoneamentos ecológico-econômicos (ZEE) como estratégia sustentável de gestão de unidades municipais e regionais. In: FERREIRA, A. *et al.* (Org.). **Metropolização do espaço, Gestão territorial e Relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, p. 313-336.
- FERREIRA, A. *et al.* Uma Trajetória de Investigação de Geografia Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **GEOgraphia**, v. 18, 2016, p. 95-114.
- FERREIRA, A. *et al.* Governanças cooperativas sustentáveis na gestão metropolitana fluminense: desafios geográficos. **Geouerj**, v. 1, 2017, p. 280-301.
- SOJA, E. **Postmetropolis: critical studies of cities and regions**. Oxford: Blackwell Publishing, 2000.
- SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- STEINBERGER, M. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Editora Ler, 2013.
- SWYNGEDOUW, E. **Promises of the political: insurgent cities in a post-colonial environment**. Massachusetts Institute of Technology, London, 2018.
- VERSCHOORE FILHO, J. R. S. Participação e cooperação: elementos para uma nova política de desenvolvimento regional. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.22, nº1, 2001, p.86-114.