

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 – DESAFIOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO DA METRÓPOLE AMAZÔNICA: ENTREVISTA COM EDMILSON BRITO RODRIGUES
Autores(as)	Edmilson Brito Rodrigues Marco Aurélio Costa Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo10

Título do livro	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
Organizador(es)	Marco Aurélio Costa
Volume	6
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	-
ISBN	978-65-5635-068-4
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4

© 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). Acesso: <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.

DESAFIOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO DA METRÓPOLE AMAZÔNICA: ENTREVISTA COM EDMILSON BRITO RODRIGUES¹

Entrevistado

Edmilson Brito Rodrigues

Entrevistadores²

Marco Aurélio Costa

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior

Ipea: Como prefeito de um município metropolitano com características tão peculiares como Belém, com mais de 2 milhões de habitantes na região metropolitana (RM), enquanto gestor municipal, como você percebe a questão metropolitana e como ela afeta a gestão?

Edmilson Brito Rodrigues: Creio que a questão começa com aquele esforço feito no início dos anos 1970, que envolveu a geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza (Universidade de São Paulo – USP), o cientista social Amílcar Tupiassu (Universidade Federal do Pará – UFPA), entre outros, em uma equipe multidisciplinar que teve a incumbência de pensar uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil.

É uma grande contradição que a ditadura militar tenha proporcionado um esforço de planejamento territorial. O regime, mesmo sendo autoritário e centralizador, deu relativa autonomia à equipe técnica envolvida. A criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau)³ e, posteriormente, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), como espécie de contrapartida ao fim da estabilidade no emprego, fazia parte da estratégia que pautou a dinâmica urbana no contexto do planejamento territorial. Até hoje, o FGTS cumpre papel importante no que diz respeito a investimentos de infraestrutura social nas cidades brasileiras. Um importante resultado disso foi a criação formal das primeiras nove áreas ou RMs, inclusive a de Belém, como metrópole da região amazônica.

1. Entrevista realizada em 26 de abril de 2023, às 14h, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *ipea*.

3. Entidade autárquica criada pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, é a elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da Política de Desenvolvimento Regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais (Decreto nº 59.917/1966). Disponível em: camara.leg.br.

Hoje, há RMs criadas onde não há sequer uma conexão física entre os municípios que as compõem, nem mesmo uma conexão técnica entre lugares que as justifiquem. Há o caso de Manaus, que é recente, onde foram incorporados municípios não conurbados.

Diferentemente do estado do Amazonas, onde a implantação da Zona Franca de Manaus transformou-a em polo industrial e, em consequência, ocorreu um processo de macrocefalia urbana que fez da capital uma cidade-estado, o estado do Pará recebeu vários “polos de desenvolvimento”, conforme os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) e os planos de desenvolvimento da Amazônia (PDAs), onde estavam inseridas as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano do regime militar. A criação de vários polos (mineral, metalúrgico e hidrelétrico) em locais geográficos muito distantes entre si trouxe uma configuração urbana multipolar no estado.

Belém passou a ser polo de uma RM, mas, para que não fosse RM de um único município, incluiu-se Ananindeua, àquela altura, um município pequeno, mas já com sinais de conurbação. Então, havia uma justificativa técnica. Em seguida, começou-se a construir conjuntos habitacionais nesse município (foram seis grandes conjuntos habitacionais – Cidade Nova 1, 2, 3, 4, 5, 6), que formaram uma grande cidade-dormitório dentro do município. Hoje, Ananindeua extrapola os 500 mil habitantes e está realmente conurbada com Belém.

O sentido da RM permitir pensar a dinâmica e as políticas urbanas para além dos municípios. A região é um conjunto de municípios compondo uma grande cidade. Então, foi importante esse esforço de ter um conjunto de RMs quando o Brasil passava por um processo de industrialização, de transformação da economia brasileira para outro estágio do desenvolvimento capitalista, no qual a urbanização e o processo de metropolização eram parte dos objetivos estratégicos voltados a inserir o Brasil no circuito da acumulação capitalista monopolista. Belém, por ser a capital mais populosa da Amazônia nos anos 1970, ganhou a condição de município polo de uma RM, mesmo ainda não sendo uma metrópole. Hoje é uma metrópole “sangrada”.

Pode-se caracterizar a metropolização brasileira como *sanguinária*, conforme adjetiva a geógrafa Maria Brandão. No Brasil, as pessoas falam com orgulho do número de habitantes de suas cidades como sinal de progresso. Há quem ache que Belém é menos desenvolvida do que Manaus porque a capital amazonense tornou-se *bimilionária* em termos populacionais – Milton Santos (1981), no seu *Manual de geografia urbana*, classifica como *milionárias* as cidades com mais de 1 milhão de habitantes. Mas, quais são os índices concretos e objetivos, que parâmetros devem ser considerados para medir o desenvolvimento metropolitano? Como estão o saneamento, o emprego, a mobilidade urbana, o sistema de transporte

e trânsito, a economia? Como estão nossas florestas e nossa biodiversidade? Como estão o exercício da democracia pelos cidadãos, a transparência, o controle social das políticas públicas, o poder de decidir para além do voto a cada quatro anos? Belém é realmente uma metrópole incrustada na floresta, o que é um aspecto importante de sua configuração geográfica. As suas 39 ilhas com grande grau de preservação florestal representam dois terços do território. Isso a torna uma verdadeira metrópole amazônica?

Não é suficiente ser metrópole apenas por ser um município *milionário* em termos populacionais. Para usar o exemplo de Belém, que é uma cidade *milionária* porque alcançou mais de 1 milhão e meio de habitantes, mas, infelizmente, ela é *antimilionária* quando se trata da sustentabilidade financeira, do que é necessário para garantir qualidade de vida para o povo, ou seja, o exercício pleno da cidadania aos seus habitantes. Não se exagera ao afirmar que a urbanização brasileira se expressa em Belém como uma urbanização sanguinária.

Então, defende-se a ideia de sustentabilidade urbana no sentido do equilíbrio ecológico, da justiça social e da democracia, com esse tripé e uma visão totalizante de desenvolvimento inteiramente preocupado com a dignidade humana e os direitos da natureza. O que se percebe é um empobrecimento intenso das grandes cidades. Fui prefeito de Belém entre 1997 e 2004. Hoje, mais experiente e mais bem formado, tenho mais dificuldades para governar, porque a cidade ficou mais pobre.

O padrão de acumulação capitalista no Brasil, conforme concebia Chico de Oliveira, é muito desigualizador das relações inter-regionais e intrarregionais, o que explica o fato de em Capão Redondo, no município de São Paulo (terceiro maior produto interno bruto – PIB da América Latina), verificar-se uma expectativa de vida de pouco mais de 50 anos, quando o Brasil já alcança patamares de expectativa de vida próximos a 80 anos.

No entanto, a Amazônia, como região, vem se distanciando da garantia de acesso ao direito à cidadania em suas várias dimensões. Aqui, enfrentamos o empobrecimento regional gradativo. E, no caso de Belém, o empobrecimento mais intenso do que em outras cidades, inclusive dentro do Pará, haja vista ser uma cidade não industrial e não mineradora.

O esforço local para modificar esse quadro de empobrecimento não é suficiente. Transformar Belém em uma cidade inteligente e baseada no uso de tecnologias da informação (TIs), de modo a contrarrestar a ausência de indústrias convencionais, pode ser um caminho. Mas, para se ter uma ideia, enquanto se tem trinta e tantas empresas de TI em atividade, em Londrina, serão contadas trezentas empresas. É esse o esforço que estamos fazendo aqui, “correndo atrás do prejuízo”. Mas ocorre que a Lei Complementar nº 63/1990, que estabelece parâmetros para a divisão da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS),

gerou distorções distributivas, e a vigência da Lei Kandir (Lei nº 87/1996), que desonerou de ICMS a exportação dos produtos primários e semielaborados, ativou, ainda mais, o gatilho da distorção brutal em desfavor de cidades não mineradoras ou agroexportadoras. Segundo Alcântara (2022), presidente do Sindicato dos Servidores do Fisco Estadual do Pará (Sindifisco/PA),

juntos, Ananindeua e Belém têm uma população estimada em 2,035 milhões de habitantes, enquanto a população de Canaã dos Carajás e Parauapebas soma 256 mil habitantes. Em 2022, a cota-parte ICMS de Ananindeua é de 2,86%, a de Belém, 11,14%. Por outro lado, as de Canaã e Parauapebas são de 9,65% e 14,85%, respectivamente.

E conclui que Canaã e Parauapebas receberam um ICMS *per capita* quatorze vezes superior ao ICMS *per capita* de Ananindeua e Belém.

Esses dados explicam o porquê de a urbanização ser sanguinária, mostram como o padrão de acumulação capitalista brasileiro impõe distorções distributivas que redundam em injustiças sociais. Políticas nacionais precisam ser alteradas. Uma política de desenvolvimento urbano baseada no planejamento territorial brasileiro urge.

Um italiano que chegue a Porto Alegre não sente muita diferença na infraestrutura urbana dos dois países, Itália e Brasil. Mas, em Belém, o mesmo cidadão verá uma desgraceira de áreas de favelas e condições bastante precárias de infraestrutura de saneamento. Metade da cidade é constituída por áreas de baixada, áreas alagáveis que pertencem à União, onde habita 70% da população, visto que uma boa parte ainda vive em sistemas de palafitas. Há de se reverter as desigualdades entre as cidades brasileiras das diferentes regiões e as desigualdades intraurbanas, que são gritantes, mesmo nas cidades ricas da região concentrada (Sul e Sudeste).

Sabe-se que o uso do território brasileiro beneficia fundamentalmente quem lucra com seus recursos. A hegemonia privada do uso do território, em desfavor do seu uso como bem social, impede que o território brasileiro seja, como sonhava Milton Santos, um abrigo para todos os brasileiros.

Se o planejamento metropolitano da ditadura gerou, formalizou um conjunto de RMs, o período pós-ditadura não conseguiu democratizar as estruturas e não conseguiu avançar em um verdadeiro sistema de desenvolvimento urbano. A criação, pelo governo Lula, do Ministério das Cidades, deve ser reconhecida como avanço na perspectiva de se elaborar uma nova política urbana nacional, mas, quando o ministério passou a ser controlado pelo Partido Progressista e houve o consequente afastamento de urbanistas que o haviam idealizado, abandonou-se o esforço nacional de construção participativa de uma política urbana e, desse modo, mesmo princípios constitucionais e conquistas legais infraconstitucionais passaram a ser letras mortas.

Houve uma vitória quando da regulamentação do capítulo da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) sobre o desenvolvimento urbano, com a criação do Estatuto da Cidade. Se é verdade que estamos no capitalismo e a Constituição impõe respeitar o direito de propriedade, é também verdade que a função social do solo urbano também deve ser garantida. E como se garante isso? Com instrumentos de reforma urbana. Há dezenas de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. O solo criado é um. Outro é o imposto progressivo no tempo e no espaço. Não é justo o país ter 8 milhões⁴ de imóveis vazios em cidades maiores, metrópoles, e 6,5 milhões de pessoas sem teto, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP).⁵ Por que não taxar progressivamente com imposto territorial esses imóveis abandonados, em desuso, como forma de especulação imobiliária, para desincentivar a especulação e viabilizar, portanto, o acesso cidadão e democrático de todos à terra urbana, ao fruto do direito de moradia e ao direito de propriedade do pobre sobre o teto onde mora? O país é muito injusto, porque essa lei virou praticamente letra morta.

O arquiteto baiano Zezé Ribeiro⁶ foi relator do Estatuto da Metrópole, sancionado, pela presidenta Dilma, em janeiro de 2015, quando da crise que culminou com o golpe e, na sequência, um governo “fascista” já se instalara. O abandono de qualquer esforço sistemático de planejamento territorial e a ação do Estado baseada em investimentos desconectados de uma política, mormente com a instituição do orçamento secreto (“emendas de relator”), agravou ainda mais a crise urbana brasileira.

O Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole foram transformados quase em letra morta – digo *quase*, porque continuam vigentes e nós podemos recuperá-los. Esse é o desafio para o novo governo Lula. O governo tem um ministro das Cidades paraense, e que não é um político de esquerda, mas tem demonstrado vontade de retomar as políticas implementadas positivamente, e demonstra sensibilidade para ouvir críticas e superar erros cometidos pelo próprio ministério.

Temos que realizar avanços importantes, ter um plano nacional, democraticamente elaborado, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Nós temos que ter planos regionais, conforme prevê o Estatuto da Metrópole; planos regionais, entendidos como planos de desenvolvimento metropolitano, são também fundamentais, além dos planos de desenvolvimento municipal, planos diretores. Não há plano nacional, nem planos metropolitanos, e esse é o principal imbróglio, é a principal dificuldade brasileira para o desenvolvimento metropolitano.

4. O dado mais recente do IBGE, do Censo 2022, aponta 11,4 milhões de domicílios vagos. Para mais informações, ver Panorama do Censo 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR>.

5. A fonte sobre os dados do déficit encontra-se no seguinte relatório da FJP. *Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21_05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf.

6. José Eduardo Zezé Vieira Ribeiro nasceu em Salvador, em 1949, e morreu em São Paulo, em 2015.

É possível pensar uma política metropolitana para resíduos sólidos se os municípios da RM, usando o princípio do Estado federativo, que garante autonomia, abrirem mão de participar da política de limpeza urbana e gestão dos resíduos sólidos, alegando não haver interesse? Os prefeitos têm autonomia para dizer que não se obrigam a participar da política voltada ao conjunto de municípios de uma determinada aglomeração urbana ou RM, baseados no princípio do interesse comum, como sendo de interesse público,⁷ e no princípio da autonomia? Isso é um contrassenso.

Nós não temos hoje um modelo como o da Itália, em que as províncias funcionam como organismo de gestão transmunicipal. No caso da Espanha, em Barcelona, por exemplo, há um funcionamento metropolitano, com instâncias de participação. Há participação das esferas do Estado em todas as políticas. Discute-se transporte coletivo em Barcelona, e o governo central não faz que não está vendo a crise. O governo regional – Catalunha – também não faz que não está vendo; isso porque a estrutura normativa e organizacional pública prevê a corresponsabilidade, inclusive financeira, na sustentação das políticas. O sistema de transporte coletivo de Barcelona é subsidiado em 70% pelas esferas regional e nacional, cabendo ao município os demais 30%. No Brasil, por exemplo, nem há planejamento, não há plano integrado metropolitano. Portanto, não há um plano integrado de mobilidade metropolitana. De modo que, em alguns locais, quando o prefeito é amigo do governador, esse se dispõe a ajudar, a garantir alguns subsídios e melhorar o sistema, mas o governo federal está fora. E, em outros municípios, a crise está instalada.

Tenho defendido há muitos anos a tese de que o Sistema Único de Saúde (SUS) é uma vitória e, por isso, deve inspirar a criação de mecanismos de gestão metropolitana.

Eu fui prefeito, e o governador não queria repassar ao município quatorze unidades de saúde que pertenciam ao município, devido ao processo de municipalização instalado a partir do dia 26 de janeiro de 1997. Como é que o governador teve que passar? Quando nós pedimos uma reunião da Tripartite,⁸ na qual o município, o estado e a União estão representados, que decidiu suspender o repasse de recursos fundo a fundo para o governo estadual, até que as referidas unidades fossem repassadas ao controle municipal. Isso foi uma violência ou um desrespeito à autonomia do estado? Não! Autonomia não pode significar imposição de um ente a outro, ou de descumprimento de normas, a fim de negar o que é direito de outro ente federativo.

7. O princípio do interesse público não é expresso, mas tácito, na CF/1988, e legitima a atuação da administração e dos governantes.

8. A Comissão Tripartite está prevista no art. -A da Lei nº 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde. “Art. 14-A. As Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite são reconhecidas como foros de negociação e pactuação entre gestores, quanto aos aspectos operacionais do Sistema Único de Saúde – SUS” (Brasil, 1990).

Outro exemplo: doentes do município de Ananindeua, traumatizados, politraumatizados em acidentes – serviços especializados de média e alta complexidade –, eram atendidos em Belém. Eram tratamentos caríssimos. Em 1997, os gastos eram superiores a R\$ 4 milhões, o que era muito dinheiro para uma cidade pobre como Belém. O prefeito de Ananindeua alegava que não havia interesse comum entre Ananindeua e Belém para discutir o tratamento dos seus cidadãos. Ora, um prefeito com o meu perfil ideológico jamais exigiria comprovação de domicílio para quem precisasse de atendimento de urgência e emergência, ou outros. O correto, então, para evitar injustiça, foi exigir do prefeito vizinho o respeito aos nossos cidadãos. Quem recebe recurso e não tem o serviço, paga para quem o realiza. Essa é a beleza do SUS. Está tudo muito regulado, o que evita conflitos e torna possíveis políticas metropolitanas. No caso do planejamento metropolitano, não propriamente setorial, complica-se. Por exemplo, as políticas de mobilidade e limpeza e gestão dos resíduos sólidos exigem participação dos entes federativos diretamente envolvidos. Penso que se deve criar um plano – como previsto no Estatuto da Metrópole –, para que todas as RMs tenham seu instrumento institucional de planejamento e gestão.

Eventualmente, numa RM formal com x municípios, alguns realmente podem não estar integrados numa política de coleta e tratamento dos resíduos sólidos. Muitas vezes, pelas condições geográficas, esses municípios podem estar mais bem integrados a uma outra região, ou preferem realizar os serviços através de consórcio próprio. O problema é que hoje não temos mecanismos de coordenação disso, e cada município é levado a agir por conta própria.

As cidades empobrecem e os problemas metropolitanos se agravaram com o aumento da população e das demandas sociais, o que torna mais difícil hoje resolver a crise urbana brasileira do que há vinte anos. Os desafios dos prefeitos e os desafios, em particular, do governo federal são grandes. Espero que haja muita vontade e não se fique apenas nos programas estanques, que podem ser muito potentes, mas pouco eficazes para humanizar a dinâmica urbana. Pode haver muito investimento no Minha Casa Minha Vida (MCMV), deixar felizes os empreiteiros e alguns moradores que se beneficiem. Mas isso, se não for baseado em um planejamento sério, vai repetir o MCMV 1, que manteve o mesmo padrão do Banco Nacional da Habitação (BNH) de criar verdadeiros vazios urbanos, encarecendo e inviabilizando levar, para empreendimentos até 70 km distante do centro, os sistemas de infraestrutura urbana.

Então, o que justifica eu estar concluindo obra neste mandato, em Mosqueiro, no bairro de Carananduba? São mil e poucas “casinhas de pombo” horizontalizadas que implicaram a destruição de uma área de floresta. O que fazer? Abandonar de vez a obra, paralisada no governo anterior, ou retomar as obras? Decidi retomar e concluir a obra, haja vista os gastos públicos e o desmatamento já realizados.

Entretanto, quem é que pode concorrer às casas? Quem está no cadastro, ou seja, aquela família que mora no bairro do Guamá, a 85 km, ou São Brás, a 76 km etc. Felizmente, apesar das resistências, conseguimos convencer a Caixa Econômica Federal (Caixa) de que a prioridade deve ser para quem mora no Mosqueiro. Como jogar um cidadão que trabalha no centro de Belém para 80 km de distância, ou 160 km para ir ao trabalho e voltar para casa? Infelizmente, isso foi regra no Sistema Financeiro da Habitação do regime militar (BNH) e, contraditoriamente, virou marca do MCMV. O padrão caracteriza-se por, em primeiro lugar, dizimar a floresta; em segundo, fazer a terraplanagem, para tornar o terreno plano; posteriormente, construir centenas ou milhares de casinhas idênticas. Essa é a regra que o governo Lula tem anunciado não mais seguir.

O MCMV foi muito importante, e eu lutei muito como deputado federal para garantir a manutenção dos recursos que o ex-presidente Temer retirou, e contra a destruição que o ex-presidente Bolsonaro ocasionou. No entanto, ele tem que ser melhorado. E a grande melhora é agir com base no planejamento do desenvolvimento urbano, mas, enquanto o trem anda e temos que pular nos vagões, um caminho é usar os espaços vazios nas áreas mais antropizadas das urbes. Isso porque não é justo, enquanto há tantos imóveis desocupados, inclusive federais, optar-se por desmatar a 30 km, 100 km de distância para fazer o trabalhador sofrer, para dificultar o seu deslocamento, reduzir seu tempo de lazer, o tempo dedicado à família, à relação com os amigos, às relações de comunidade, enfim, infernizar a vida do trabalhador impondo-lhe deslocamentos de até seis horas no dia. Então, garantir moradias onde haja sinal de internet, energia, rede de água potável, entre outros serviços, é o que se deve esperar do programa MCMV, agora relançado com as ideias do presidente Lula de viabilizar residenciais com varandas e churrasqueiras.

Vale destacar que a criação de uma Secretaria Nacional da Periferia, dentro do Ministério das Cidades, deve potencializar o MCMV Entidades, que fez com que o edifício Nove de Outubro, em São Paulo, e outros prédios de hotéis e outras instituições abandonados décadas atrás pudessem, com recursos do programa, ser reestruturados, ter implantados condomínios administrados coletivamente e autonomamente. Vários movimentos sociais de lutas por moradia, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), ao qual o deputado Guilherme Boulos é ligado, tornaram realidade empreendimentos dessa natureza.

As grandes empreiteiras elegem terrenos distantes do centro para obrigar o estado e o município a investirem em infraestrutura em favor de seus imobiliários especulativos, encarecendo imensamente os gastos públicos. Ora, a carência de recursos acaba por inviabilizar a dignidade de quem mora nesses residenciais distantes das áreas já infraestruturadas. A esses problemas ainda se agrega outro problema

político e social, qual seja, o controle desses residenciais carentes da presença do Estado pelas quadrilhas milicianas e demais organizações criminosas.

Já está convocada uma Conferência Nacional das Cidades. E nós já estamos preparando a nossa conferência municipal para daqui a dois meses. Serão eleitos delegados do estado todo, de todos os estados e todos os municípios do Brasil. Então, mesmo que os problemas permaneçam, há um esforço de participação que envolve o povo, mas envolve também o saber técnico. A população tem que exercer a cidadania e lutar pelo seu direito. Mas, para ter uma solução para um problema técnico, há de se chamar um profissional preparado para isso, seja da saúde, da educação ou do urbanismo. Mas creio que hoje há uma vontade expressa do governo federal de viabilizar espaços de participação.

Por exemplo, estive com alguns membros do governo federal e soube que há um esforço para o Plano Plurianual (PPA). O ex-deputado federal Renato Simões está coordenando uma espécie de orçamento participativo nacional dentro da Secretaria Geral do Governo (ministro Márcio Macedo); portanto, há um esforço de participação nacional, ainda que limitado, mas importante. Inclusive a plataforma que nós usamos e desenvolvemos aqui, inspirados em Barcelona, para instalarmos o Fórum Permanente de Participação Cidadã, o “Tá Selado”,⁹ foi apropriada para essa experiência nacional de participação, que se iniciará com os debates sobre o PPA 2024-2027. Reunimos, durante a pandemia, 45 mil pessoas nas várias fases de participação, dos 78 bairros, e, ao mesmo tempo, das políticas setoriais, por interesse da sociedade organizada. Há cerca de oitocentos conselheiros eleitos representando os bairros e outros oitocentos eleitos a partir das plenárias de negros e negras, pessoas com deficiência, comunidade LGBTQIA+, mulheres, comunidade indígena urbana. Todos os setores da cultura se mobilizaram, teatro, cinema, música. Uma representação linda da sociedade, tanto pela referência mais geográfica quanto pela referência na luta do interesse antirracista ou outros interesses. Por causa dessa experiência, fui procurado pelo Renato Simões, e estamos aportando essa tecnologia por nós desenvolvida.

Estou esperançoso de que nós possamos ter avanços nesse esforço de planejamento territorial e na política de desenvolvimento urbano que pense o país como um território nacional, as regiões, as RMs, os municípios, mas pense como engrenagens de uma grande máquina que pode e deve funcionar de forma cada vez mais igualitária.

Ipea: Prefeito, você tocou em várias questões importantes: as dificuldades da coordenação interfederativa; as tensões que existem entre municípios e estados, às vezes não alinhados politicamente, e isso gera consequências; a questão da

9. Disponível em: <https://agiliza.belem.pa.gov.br/servicos/programa-de-participacao-cidada-ta-selado/>.

autonomia municipal, inclusive a dificuldade de ela ser plenamente exercida pela ausência de autonomia financeira, pois vários municípios vivem de repasses, e, mesmo para os municípios grandes, como Belém, os repasses, as transferências constitucionais são importantes para o orçamento.

Voltando a um ponto em que você tocou, o papel da União na governança metropolitana, planejamento, gestão e governança. A princípio, havia as RMs criadas por lei complementar federal; a União dava as diretrizes e estabelecia não só o desenho institucional da gestão, mas também todo o plano de investimento passava por um olhar regional, nos dois sentidos. Nesse paradoxo da nossa democracia, qual o papel da União? Ela tem um papel no financiamento e não cumpre? Ela deveria ter um papel também na governança? O que podemos pensar, desde essa perspectiva tão rica de Belém?

Edmilson Brito Rodrigues: Se estivéssemos na França, e o Macron decidisse fazer um sistema de trem em Lille (ele manda como presidente de uma república unitária semiparlamentarista), então, o Parlamento aprovaria o recurso e o sistema seria executado, até mesmo diretamente, pelo governo nacional. Os municípios não têm autonomia. Aqui, no Brasil, tem-se a única federação tripartite do mundo. Temos, no Brasil, as experiências daquilo sobre o que o Celso Daniel se esforçou tanto para refletir: o poder local, o poder de determinação local – local entendido, na minha visão, como o lugar para além do município propriamente, mas tendo vinculação com o município. Uma RM pode ser entendida como local e como lugar, na visão miltoniana, como o espaço do acontecer solidário.

A solidariedade não somente no sentido ético da palavra, mas a solidariedade como complementação de esforços e sinergia baseada no interesse comum como um princípio importante. Então, o papel da União é puxar as conferências, investir, porque não é barata a participação, a democracia não é barata. Deslocar milhares de pessoas para Brasília ou para qualquer outro município de todo o país para discutir política urbana, delegados eleitos das conferências municipais. O governo federal que acredita no poder popular, que acredita na democracia, incentivará cada município, não importando a que partido pertença o prefeito. Trata-se de incentivar a participação dos cidadãos. E como é que se incentiva? Um prefeito pode dizer que não quer municipalizar a saúde; ele tem direito, mas ele não recebe os fundos, ele dependerá do governador para repassar uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) ou para ele manter uma unidade básica; mas é um direito do município exercer sua autonomia, o SUS prevê isso.

Acho que um sistema de gestão metropolitana também pode criar mecanismos em que os municípios integrem políticas sem perder a autonomia. Por exemplo, como garantir a participação de um município que pretenda, por decisão do prefeito, se negar a participar do sistema de mobilidade urbana, mas onde se reconhece haver

conurbação com a cidade polo da região? Na RM de Belém, 54% dos veículos que circulam no município de Belém têm origem e destino em Belém, mas 46% são de municípios metropolitanos. Como é que um prefeito que despeja centenas de ônibus até o centro da capital, criando dificuldades enormes para o trânsito, pode dizer que não há interesse comum? Nessa hipótese, a participação é impositiva. E isso não representa violência institucional nem agressão ao princípio da autonomia.

O que é o interesse comum? Não pode ser um princípio usado à revelia do bom senso. O governo federal precisa fazer um esforço para mobilizar o país a partir de todos os municípios e abrir o debate, atraindo o povo, mas atraindo também os grandes urbanistas. Chamemos nossos professores, os institutos, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os cursos de urbanismo da USP, da UFPA. Em todas as regiões estão os conselhos de engenharia (Creas), conselhos de arquitetura e urbanismo (CAUs), estão os fóruns nacionais de luta por moradia, o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Foi assim durante a Constituinte. Flávio Villaça, meu mestre, estava lá, no fórum nacional, para que a Constituição fosse efetivamente cidadã e pensasse uma política urbana para um país urbano. Diferentemente de outros, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) disse, no ano 2000,¹⁰ que viramos um mundo urbano, com 52% da população vivendo em aglomerados urbanos ou grandes cidades, no Brasil, a Amazônia, já estava com 66%. E o último Censo (2010) colocava o Brasil acima de 80%.¹¹ Hoje, a Amazônia está com 80%. Só Belém e Manaus, as duas RMs, acumulam 5 milhões e 200 mil pessoas. Então, o país tem um processo de urbanização sanguínea e totalmente descontrolada, porque não há um esforço nacional democrático de planejamento. Não dá para permanecer assim: “vamos criar fóruns metropolitanos e nós vamos coordenar”. O esforço federativo impõe respeito às autonomias, não há uma relação hierárquica.

Em Belém, o ex-governador Almir Gabriel mandou um projeto de lei que não foi viabilizado porque ele determinava que um secretário de Planejamento do estado devia coordenar como autoridade hierárquica as políticas metropolitanas. Acabou-se a ditadura, não somos prefeitos nomeados por um governador, não somos secretários para assuntos municipais de governos estaduais ou do federal. Diferentemente das outras Federações, inclusive da Federação-mãe (Estados Unidos), o Brasil tem uma Constituição que diz que são entes federativos a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O interesse comum tem que ser respeitado, a autonomia tem que ser respeitada. Agora, o respeito não

10. O Relatório anual do ONU-Habitat de 2022 aponta para 55% da população vivendo em áreas urbanas. Para mais informações, ver: relatorio-anual-2022.netlify.app. O documento original em inglês está disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf.

11. Segundo o Censo 2010, a taxa de urbanização do Brasil era de 84%. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas>.

significa que se possa fazer qualquer coisa. Mesmo a soberania, que em tese é o direito autônomo mais radical, não pode ser exercida a ponto de se ver as guerras acontecerem, a ocupação de territórios à revelia das normas internacionais que determinam limites e possibilidades para as ações transterritoriais.

Acho que a autonomia é debatível, é normalizável de forma democrática, para que não se tenha um país, o território transformado em norma, como se preocupava Milton Santos. As normas na hegemonia liberal acabam sendo sempre para uso dos agentes hegemônicos, cuja lógica do lucro nega o território como abrigo de todos. Direito à cidadania para todos é o direito à cidade, como o Henri Lefebvre propugnava.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, C. A cota-parte do ICMS: injusta, insana, insustentável. **Fenafisco**, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://fenafisco.org.br/18/04/2022/artigo-a-cota-parte-do-icms-injusta-insana-insustentavel/>.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990.

SANTOS, M. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.