

Entrevista com Olívio Dutra

Olívio Dutra, gaúcho de nascimento, foi presidente do Sindicato dos Bancários de Porto Alegre (1975-1981), fundador e membro da executiva nacional da Central Única dos Trabalhadores, fundador do Partido dos Trabalhadores e vice-presidente nacional da legenda a partir de 1984. Elegeu-se deputado federal constituinte em 1986 e em 1987 presidente nacional do PT, cargo que ocupou até ser eleito prefeito de Porto Alegre, em 1988, dando início à primeira de uma série de administrações petistas na capital gaúcha.

Com a experiência de prefeito de Porto Alegre (1988-1992) e governador do Rio Grande do Sul (1998-2002), Olívio Dutra assumiu em janeiro de 2003 o Ministério das Cidades, criado pela reestruturação administrativa do governo do presidente Luís Inácio Lula da Sil-

va, com o objetivo de centralizar as ações do governo federal na gestão de transporte, trânsito, habitação e saneamento das cidades brasileiras. Em entrevista ao Arquivo Nacional, o ministro fala dos projetos e desafios de sua pasta, entre outros assuntos.

Arquivo Nacional. *Quais foram as principais ações do Ministério das Cidades neste um ano e meio de existência?*

Olívio Dutra. Neste um ano e meio, estruturamos o Ministério das Cidades. Iniciamos um processo de conferências municipais e estaduais, que culminou em uma conferência nacional para eleger um Conselho das Cidades e estabelecer políticas públicas para o setor de saneamento, habitação, programas urbanos e transporte e mobilidade urbana, além de implementar o Estatuto das Cidades. Um

dos primeiros esforços deste governo foi o aperfeiçoamento dos programas habitacionais, estabelecendo o foco no atendimento às famílias que ganham até cinco salários mínimos – faixa de renda em que se concentram 92% das moradias. Exemplo disso é que os recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) foram integralmente direcionados para a faixa de renda de até três salários mínimos (até 2002 a faixa de renda era de até cinco salários mínimos). Em 2003, 42% dos recursos foram destinados às famílias de baixa renda. No total, foram disponibilizados recursos para atendimento de 348,6 mil famílias (em 2002 foram atendidas 279,4 mil famílias).

Aumentamos os recursos para os investimentos em habitação e saneamento. Em 2004, os recursos para os programas habitacionais somam R\$ 8,8 bilhões, recebendo um acréscimo de mais de 57% em relação ao ano de 2003 (R\$ 5,05 bilhões), o que permitirá atender cerca de 460 mil famílias e gerar cerca de 466 mil empregos. No saneamento, repassamos R\$ 1,6 bilhão no ano passado e esse ano pretendemos repassar R\$ 4,6 bilhões. Também criamos programas importantes, como o Crédito Solidário, destinado a cooperativas e associações de moradores, sem juros e pagamento em 240 meses, e o Programa Especial de Habitação Popular. Implementamos ainda o Programa Papel Passado, que repassa a titulação de terras da União, ocupadas irregularmente,

para o morador.

Arquivo Nacional. *Representantes municipais, estaduais e nacionais da sociedade e dos governos reuniram-se, em outubro de 2003, para debater o presente e o futuro das cidades brasileiras na I Conferência Nacional das Cidades. Quais os principais resultados desse encontro?*

Olívio Dutra. Realizamos, em outubro de 2003, a Conferência Nacional das Cidades, cujo processo teve início em abril de 2003, com as Conferências Municipais das Cidades. Dos 5.560 municípios brasileiros, 3.457 participaram desse primeiro esforço de construir um pacto social e federativo para a elaboração da política de desenvolvimento urbano no país. No último dia 15 de março empossamos o Conselho das Cidades, composto por 71 conselheiros da sociedade civil organizada e dos três entes federativos. O conselho é exemplo de um novo modelo de gestão pública, em que governos e sociedade assumem responsabilidades baseadas no compartilhamento das decisões, na franqueza e na solidariedade. Nosso desafio é o de trabalharmos juntos, dentro da pluralidade e das nossas diversidades, para a efetivação de uma política nacional de desenvolvimento urbano socialmente inclusiva e com a finalidade de melhorar a qualidade de vida das nossas populações. A próxima reunião do conselho terá como temas o Sistema Nacional de Habitação, a Política Nacional de Saneamento Ambiental, que o governo encaminhará ao Congresso Nacional em

breve, e a Lei Nacional de Parcelamento do Solo, que está sendo exposta a modificações, no Congresso.

Arquivo Nacional. *Em que medida os recursos contemplados para o Ministério das Cidades no Orçamento Geral da União deste ano são suficientes para os projetos do ministério?*

Olívio Dutra. O Ministério das Cidades tem colocado como um de seus desafios principais a restauração do papel pró-ativo que precisa ser exercido pelo setor público, em especial pelos agentes promotores dotados de real e qualificada capacidade de intervenção sobre o problema, para transcender os financiamentos individualizados que sempre acabam remetendo à exclusão do atendimento exatamente aquelas parcelas da população em situação mais relevante de déficit habitacional. Os programas de concessão do crédito individual, ainda que relevantes e necessários, impõem níveis de exigência de reciprocidades capazes de responder adequadamente a análises de risco do crédito, mas que nunca poderão ser supridas pelas famílias de baixa renda (83% do déficit habitacional brasileiro e compostos por famílias com renda na faixa de até três salários-mínimos).

Em que pese o esforço do Ministério das Cidades na reformulação de programas em andamento, para focá-los no atendimento à população de mais baixa renda, e nas negociações em curso com a Casa Civil e o Ministério da Fazenda – para

viabilizar maior e mais constante fluxo de recursos, especialmente para habitação e saneamento, e para dotar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, recém-aprovado, de recursos sustentáveis para o enfrentamento progressivo do déficit habitacional –, permanecem ainda restrições ao endividamento do setor público. No caso dos recursos do FGTS, o caráter oneroso dos financiamentos existentes poderia ser equalizado caso estas restrições fossem abrandadas, permitindo que programas de empréstimo aos municípios, como no caso do Pró-Moradia, fossem utilizados para atender à população residente em áreas carentes de urbanização.

Arquivo Nacional. *O déficit habitacional no Brasil é de cerca de 6,5 milhões de unidades, e segundo levantamento da Fundação João Pinheiro, 85% dos que não têm moradia estão na faixa de renda de até três salários mínimos. Quais as propostas do governo federal em relação à moradia para esse segmento da população?*

Olívio Dutra. O Ministério das Cidades vem buscando implementar um novo marco político institucional, definindo a política de desenvolvimento urbano com diretrizes, objetivos, planos e metas plurianuais comprometidos com a garantia do acesso à moradia digna, e também com a aplicação de políticas taxativas que garantam o cumprimento da função social da terra e o incentivo à produção e conversão de novas moradias às famíli-

as de mais baixa renda. Programas como o de Saneamento Ambiental Urbano, Reabilitação de Áreas Centrais, de Arrendamento Familiar (PAR) e de Subsídio Habitacional (PSH), além dos programas de Urbanização e Regularização Fundiária de Favelas (HBB), Pró-Moradia, Melhoria das Condições de Habitabilidade, Apoio a Projetos de Regularização Fundiária, entre outros, são exemplos de programas concretos do ministério, no sentido de garantir moradia com acesso aos serviços e equipamentos urbanos em áreas urbanas consolidadas. O ministério vem lutando para, além da moradia digna, com saneamento e infra-estrutura básica, reduzir o déficit habitacional, que está concentrado em famílias que ganham até três salários-mínimos.

Arquivo Nacional. *O Estatuto da Cidade, lei de 2001 que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição federal de 1988, é considerado uma lei progressista, porém muitos acreditam ser mais uma lei que não sairá do papel. O que está sendo feito, no âmbito federal, para garantir que o Estatuto seja aplicado?*

Olívio Dutra. A implementação do Estatuto depende dos municípios, posto que os instrumentos por ele introduzidos e regulamentados só podem ser utilizados se forem previstos nos planos diretores, a serem elaborados pelas prefeituras e aprovados pelos legislativos. Por isso, neste ano, o ministério, por exemplo,

está liberando R\$ 5 milhões para apoiar 55 municípios de 22 estados na implementação do Estatuto da Cidade e na elaboração de seus planos diretores, além de apoiar a capacitação técnica de dezenas de municípios de Minas Gerais, São Paulo e Paraná. Este esforço visa apoiar a aplicação do Estatuto, reforçando os municípios na capacidade de planejamento de seus territórios, para que construam seus planos diretores de forma participativa, promovendo a efetiva democratização da gestão urbana, na perspectiva da reforma urbana para reduzir as desigualdades territoriais e promover a inclusão social nas cidades.

Arquivo Nacional. *Dados oficiais indicam que, em média, 30% a 50% das famílias dos territórios urbanos brasileiros moram irregularmente, em áreas públicas ou privadas. Quais as diretrizes de atuação do ministério no que diz respeito à regularização fundiária?*

Olívio Dutra. A insuficiência na oferta de terra urbanizada a preços acessíveis para a população de baixa renda é uma das questões mais importantes para o equacionamento do problema habitacional no Brasil. A política fundiária está no centro da política urbana. A inadequação fundiária atinge cerca de 1,5 milhão de domicílios. Embora esse seja o dado oficial, há fortes indícios para se supor que essa cifra seja ainda maior, frente ao grande número de assentamentos irregulares existentes nas cidades brasileiras. No Brasil, a polarização so-

cial e a segregação espacial fizeram-se sentir fortemente presente, quando aquilatados pelo acesso ao solo. A bem da verdade, esse acesso limitado representa a principal cristalização dentre os mecanismos de exclusão social das populações de baixa renda. Nesse contexto, o ministério apresenta um conjunto de ações que visa garantir, em parceria com Estado e municípios, terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infra-estrutura. Nos últimos anos, o acesso à infra-estrutura e serviços urbanos tornou-se cada vez mais difícil e caro, levando as famílias que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários e perigosos e à ocupação irregular. Esse crescente processo de periferização mostra, ao longo de décadas, a ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacional e urbana, nos diferentes níveis de governo no Brasil.

Os principais problemas encontrados pelos poderes públicos que procuraram instaurar uma política fundiária foram a inexistência de estoque de terra e dos recursos para formá-lo, a falta de critérios de seleção e de estratégias na aquisição de terrenos privados, a precariedade dos critérios urbanísticos, e a fragilidade ou a inexistência de estudos de viabilidade econômica para bem orientar a ocupação dos terrenos. Além destes, deve-se citar a execução de projetos habitacionais que não atendiam às normas legais e às diretrizes urbanísticas, o que provocou dificuldades para a regula-

rização jurídica dos parcelamentos efetuados, freqüentemente associadas à má qualidade dos conjuntos habitacionais produzidos, como também à má coordenação das políticas de aquisição e dos processos de desapropriação. A partir da celebração de contratos de cessão de aforamento, para a transferência de terrenos da União às prefeituras, cerca de 63.500 famílias, hoje assentadas ilegalmente, receberão neste ano titulação de lotes. Serão quarenta mil famílias da Baixada Santista (Cubatão, São Vicente, Santos e Guarujá); 10.511 famílias de Fortaleza; quatro mil em Recife; seis mil famílias no Rio de Janeiro e três mil famílias da Paraíba. O processo de regularização fundiária já está em curso, desde 2003, para 50.407 famílias de 12 estados.

Arquivo Nacional. *As cidades brasileiras têm crescido nas últimas décadas sem que tenha havido o investimento necessário em esgotamento sanitário e em drenagem urbana, agravando o problema das enchentes e a incidência de doenças infecto-contagiosas. Quais as metas do ministério em relação ao saneamento?*

Olívio Dutra. Estamos retomando a capacidade financeira da União em investir em saneamento. Além disso, elaboramos o marco regulatório e a política nacional de saneamento, que serão enviados ao Congresso Nacional. Isso definirá regras para o setor e melhorará os serviços e investimentos prestados. Também estamos investindo nas regiões metropo-

litanas, que concentram altos índices de falta de saneamento. Ano passado, investimos R\$ 1,6 bilhão em saneamento ambiental, quantia seis vezes superior a que foi aplicada nos quatro anos anteriores (R\$ 273 milhões). O orçamento para saneamento neste ano supera R\$ 4,6 bilhões. Sua aplicação beneficiará 2,4 milhões de famílias e vai gerar cerca de um milhão de postos de trabalho e renda. Em maio, liberamos R\$ 2,125 bilhões, através do FGTS, que beneficiarão mais de 1,8 milhão de famílias que moram em trezentos municípios de 16 unidades da federação (BA, DF, ES, GO, MG, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RS, SC, SE e SP). Também, em parceria com o Ministério da Saúde, o Projeto de Saneamento Ambiental em Regiões Metropolitanas vai investir R\$ 400 milhões do Orçamento Geral da União – a fundo perdido –, em municípios de 27 regiões metropolitanas de 17 estados e de três Regiões Integradas de Desenvolvimento do Entorno (Rides). A previsão de investimento no projeto até 2007 é de um bilhão de reais. Esses recursos servirão para amenizar uma carência histórica no saneamento ambiental, agravada nas últimas décadas não só pela falta de investimentos, mas também pela ausência de uma política nacional para o setor. Resultado disso é que 45 milhões de brasileiros ainda não têm acesso aos serviços de abastecimento de água potável; 83 milhões ainda não possuem esgotamento sanitário e 14 milhões ainda não contam com coleta de lixo.

Arquivo Nacional. *O processo de desenvolvimento urbano brasileiro sempre privilegiou o transporte individual em detrimento de sistemas de transporte de massa. Como o Ministério pretende tratar a questão do transporte nas cidades?*

Olívio Dutra. O Ministério das Cidades já lançou o primeiro programa federal destinado a garantir a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência física, idosas e crianças, priorizando o pedestre. O Brasil Acessível irá atuar junto aos governos estaduais e municipais na implantação de sistemas de transportes acessíveis e na eliminação de barreiras arquitetônicas. As ações vêm apoiando o Pró-Transporte, que teve dotação de R\$ 250 milhões em 2003, e conta neste ano com recursos da ordem de R\$ 600 milhões para financiar obras de infraestrutura para o transporte urbano coletivo, como corredores de ônibus. O ministério, por meio do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), está desenvolvendo ainda um conjunto de programas cujos objetivos combinam-se na perspectiva de combater as principais causas dos acidentes de trânsito, que no Brasil provocam a morte de 30 mil pessoas por ano, além de deixar outros 350 mil feridos. Com recursos assegurados e realistas, foram retomadas as obras dos metrô de Recife e Fortaleza que estavam paralisadas desde 2001 e 2002, respectivamente. Além disso, o Ministério das Cidades está dando continuidade aos empreendimentos dos metrô de Belo Horizonte e Salvador. Neste ano, estão previstos

R\$ 143 milhões do Orçamento Geral da União, para o andamento das obras dos quatro metrô.

Arquivo Nacional. *De que modo as políticas públicas na esfera de planejamento urbano e habitacional podem contribuir para reduzir as desigualdades sociais e a violência urbana?*

Olívio Dutra. O aumento das taxas de violência urbana guarda forte relação com o processo de segregação socioterritorial em curso, que separa os diversos segmentos da população em relação ao acesso a equipamentos e serviços urbanos. A combinação destes fatores – a pobreza diante da grande concentração de riqueza, a precariedade urbanística e a degradação ambiental – tem levado à emergência deste fenômeno novo e devastador no cenário metropolitano que é a violência. O governo federal tem buscado promover uma atuação integrada, envolvendo temas relativos a uma repactuação federativa, estabelecendo um novo marco de ação e cooperação intermunicipal, além da integração de ações e investimentos situados na esfera de ação de distintos ministérios. Tudo isso, buscando aumentar a eficiência e a eficácia dos investimentos públicos e, por extensão, do setor privado. O Ministério das Cidades, no caso dos recursos que lhe cabem, relativos ao desenvolvimento urbano, vem buscando coordenar os gastos de forma a evitar que eles continuem a ser feitos de modo pontual e disperso, sem uma

visão articulada e metropolitana, o que tem acarretado desperdício e pouca eficácia nos resultados pretendidos.

O Ministério das Cidades, com a competência institucional para promover o desenvolvimento urbano, vem atuando de forma a enfrentar questões básicas para a recuperação da qualidade de vida urbana, especialmente na área de habitação, de saneamento, de mobilidade urbana e de planejamento e controle do uso do solo. Essas prioridades decorrem da certeza de que ações nesses setores, pelos seus efeitos multiplicadores, promovem melhorias em outros setores, como saúde, integração social e cidadania.

Arquivo Nacional. *Quais as principais diferenças a serem destacadas entre a política urbana do governo anterior e a que vem sendo implementada pelo atual governo?*

Olívio Dutra. Com a entrada do governo Lula em 2003, a primeira mudança no arcabouço institucional vigente foi a criação do Ministério das Cidades, como forma de superar a ausência da questão urbana na agenda política nacional e de constituir uma instância nacional de coordenação e de negociação entre os diversos atores que operam nas cidades. A criação de um ministério com os objetivos de formular e implementar políticas nacionais articuladas de desenvolvimento urbano, que incluem habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental e mobilidade urbana, encon-

tra respaldo nos setores da sociedade civil que, ao longo dos anos, se empenharam na luta pela reforma urbana, conseguindo avanços no campo legal, em especial o capítulo sobre questão urbana na Constituição Federal (e em muitas Constituições estaduais) e o Estatuto da Cidade, por meio da lei n. 10.257/2001, que veio a estabelecer uma nova base jurídica para as políticas públicas locais no que tange ao direito de propriedade e à aplicação de instrumentos de combate à exclusão, desigualdade e segregação, que acabavam se materializando nos processos de ocupação/construção do território e das edificações urbanas.

A necessidade de um órgão forte, de âmbito nacional, defendida pelas entidades congregadas na luta pela reforma urbana, revelava o entendimento de que os problemas da cidade só podem ser enfrentados de modo articulado e que os setores de saneamento, mobilidade e

moradia e acesso à terra precisam ser geridos na dimensão de estruturadores do desenvolvimento urbano.

O Ministério das Cidades tem, portanto, o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da política nacional de desenvolvimento urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e a política fundiária urbana, ocupando assim um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Cabe-lhe ainda o desafio de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades.

Entrevista realizada por Alba Gisele Gouget, em junho de 2004.