

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Projeto de Lei nº 885-E, de 1995

Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 885-D, de 1995, que “institui o Programa Nacional de Habitação para Mulheres com Responsabilidades de Sustento da Família”.

Relatora: Deputada **Emília Fernandes**

I - Relatório

O Projeto de Lei nº 885, de 1995, de autoria da então Deputada Maria Elvira, buscava instituir o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais com Mulheres, com o objetivo de implementar projetos habitacionais sob o sistema de autoconstrução assistida, envolvendo a participação de mulheres, para famílias com renda mensal de até três salários mínimos. O texto estipulava prioridade para populações vivendo em áreas de risco e onde houvesse alto índice de mortalidade infantil ou doenças endêmicas. A proposição previa que o papel da União estaria limitado à fixação de normas e diretrizes, bem como ao apoio técnico, gerencial e creditício. Previa, ainda, a necessidade de contrapartida, a ser definida em regulamento, para que Estados e Municípios pudessem participar do programa.

Depois de tramitar na Casa, a proposta restou aprovada, na forma de um substitutivo (PL 885-D) que passava a referir-se à instituição do Programa Nacional de Habitação para Mulheres com Responsabilidades de Sustento da Família. Esse substitutivo restou mais amplo do que a proposta original e traz como alvo declarado a garantia, em caráter permanente, de projetos habitacionais que favoreçam mulheres de baixa renda, únicas responsáveis pelo sustento da família monoparental e que tenham filhos de até catorze anos de idade. Fica previsto que o programa deve operar dentro das modalidades já promovidas e financiadas pelo Governo Federal e suas parcerias, com algumas especificidades, entre elas a reserva de uma cota para o atendimento de

mulheres nas condições apontadas e a prioridade para os casos previstos na proposta original. Permanecem os mesmos os papéis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a exigência de contrapartida, em termos a serem definidos posteriormente. Pretende-se, ainda, a criação de um colegiado técnico para avaliação dos projetos habitacionais, bem como a participação de entidades sociais representantes do segmento alvo, tanto na elaboração das normas e diretrizes, como no acompanhamento da implementação do programa.

Enviado ao Senado Federal para revisão, conforme o comando do art. 65, *caput*, da Constituição Federal, onde recebeu novo substitutivo, que agora retorna à Câmara para apreciação (PL 885-E), nos termos do parágrafo único do mesmo art. 65.

O texto do Senado Federal pretende apenas tratar das diretrizes gerais para instituição de programa nacional de habitação para mulheres com responsabilidades de sustento da família, limitando-se a autorizar o Poder Executivo a instituir programa específico com o objetivo de garantir projetos habitacionais que favoreçam mulheres com renda familiar mensal de até três salários mínimos, únicas responsáveis pelo sustento de família monoparental e que tenham filhos de até catorze anos de idade.

O programa a ser criado deverá operar dentro das modalidades dos programas habitacionais financiados pelo Governo Federal, obedecendo às seguintes especificidades: estabelecimento de cota mínima anual de atendimento a mulheres nas condições apontadas, prioridade de atendimento para as famílias residentes em áreas consideradas de risco e adoção de processo simplificado de inscrição e de tomada de crédito. O programa deverá ser implementado mediante ações integradas e em parceria com Estados e Municípios, cabendo ao Poder Executivo federal fixar normas e definir formas de apoio técnico, gerencial e creditício. A participação de Estados e Municípios estará condicionada à garantia de contrapartida, na forma estabelecida nas normas do programa.

Remetido primeiramente à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), o substitutivo do Senado Federal logrou aprovação, nos termos do parecer oferecido pela relatora, Deputada Ângela Portela. Depois da análise desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, a proposição deve passar, também, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e pelo Plenário da Casa.

É o nosso relatório.

II – Voto do Relator

O déficit de moradias é um dos maiores problemas sociais com que se defronta o Brasil. Conforme atesta o estudo “Déficit Habitacional no Brasil 2007”, publicado pelo Ministério das Cidades em junho de 2009, o montante de novas unidades habitacionais que precisam ser construídas, seja para repor moradias precárias ou improvisadas, seja para incrementar o estoque existente, calculado para o ano de 2007, é de cerca de 6,3 milhões de domicílios. Esse estudo, que foi elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007, realizada e divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda aponta que quase 90% dessas carências afetam famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos.

O montante citado diz respeito apenas ao déficit quantitativo, ou seja, àquele cujo enfrentamento depende da construção de novas moradias, sendo necessário considerar, ainda, uma parcela significativa de famílias que, a despeito de terem domicílio próprio, não possuem moradia adequada. Embora a inadequação possa ter causa em vários fatores, que vão desde questões fundiárias até o adensamento excessivo dos domicílios, o principal determinante é a carência de infraestrutura, por afetar um contingente maior de população. Segundo o mesmo estudo citado anteriormente, aproximadamente 10,4 milhões dos domicílios urbanos duráveis, ou seja, excluídos os precários e improvisados, possuíam carência de infraestrutura no ano de 2007, isto é, não dispunham de um ou mais dos serviços considerados básicos: iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

À parte dos números relativos ao déficit habitacional, cumpre examinar uma outra faceta da realidade brasileira. Segundo dados da Síntese de Indicadores Sociais 2008, elaborada pelo IBGE com base na mesma PNAD 2007, 53% das famílias monoparentais no Brasil são chefiadas por mulheres. Isso mostra que as mulheres, além de compartilharem com os homens a responsabilidade de prover a família, estão assumindo esta tarefa sozinhas quando necessário. Os desafios, neste caso, são grandes e também podem ser traduzidos em números. De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003, também do IBGE, o setor de habitação teve o maior peso entre as despesas das famílias compostas de uma mulher sem cônjuge com filhos, comprometendo 34,3% do gasto mensal. E registre-se, a propósito, que as mulheres, via de regra, ganham menos que os homens.

O Governo Federal não tem estado inerte diante desse quadro. Temos a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que, entre outros assuntos, dispõe sobre o

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a qual representa o principal diploma legal a reger as ações na área de habitação de interesse social. De acordo com a referida lei, o SNHIS tem por objetivos viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios para atender a essa população e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Naquilo que interessa de perto à análise da proposição em foco, registramos que a referida lei define uma série de diretrizes pelas quais a estruturação, a organização e a atuação do SNHIS deverão ser orientadas, entre elas a prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal e o estabelecimento de mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres, no âmbito do grupo identificado como o de menor renda. Já existe, portanto, um direcionamento em favor das mulheres responsáveis pelo sustento familiar.

Nesse contexto, o projeto de lei que nos compete analisar viria como um complemento importante, ao apontar para a criação de um programa específico de atendimento a esse segmento social, delineando as principais condições de operação. Entendemos positivo o fato de o Senado Federal ter simplificado a proposição, remetendo o detalhamento para as normas de sua regulamentação. Dessa forma, permite-se uma maior flexibilidade na montagem do programa e na sua interação com iniciativas já em andamento, como o recém-criado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A utilização de fórmula autorizativa foi justificada na Câmara Alta pelo fato de não ser atribuição do Poder Legislativo criar programas administrativos, sob pena de vício de constitucionalidade. Esse ponto, entretanto, será examinado quando da apreciação da matéria pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Diante do exposto, naquilo que compete a essa Comissão analisar, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 885-E, de 1995, que corresponde ao Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 885-D, de 1995, originalmente aprovado na Câmara dos Deputados.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputada **Emília Fernandes**
Relatora