

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 7.143, DE 2010

Institui o Fundo e o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e loteamentos irregulares.

Autora: Deputada ANDREIA ZITO

Relator: Deputado JOSÉ PAULO TÓFFANO

I - RELATÓRIO

A proposição que ora chega para o exame desta Comissão pretende instituir o Fundo e o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares, destinado a financiar programas e ações relativas à erradicação da desordem e da ocupação irregular do solo urbano. O objetivo último seria o de assegurar projetos de assentamento de famílias que residem em locais de risco e áreas consideradas de preservação ambiental pertencentes ao Poder Público. Segundo a proposta, o referido Fundo tem como receita: recursos provenientes do Orçamento Geral da União; contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais e outros recursos que lhe forem destinados. A fixação de critérios para utilização e distribuição dos recursos do Fundo aos Municípios é atribuição do Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares.

Esse Programa, por sua vez, caracteriza-se como um programa de Estado, permanente e irrevogável, que deverá constar das rubricas do Orçamento Geral da União e será regido e administrado por um Conselho Gestor composto pelos presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Congresso Nacional e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Na sequencia, o texto da proposta prevê que todos os recursos previstos, destinados, alocados e orçados no Orçamento Geral da União, bem como no BNDES, na Caixa e no Banco do Brasil, e nos programas governamentais visando à construção de moradias de baixa renda ou à realização de melhorias em comunidades carentes serão imediatamente transferidos para a rubrica e para o orçamento do Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares. Atribui, ainda, ao IBGE a tarefa de, em convênio com os Estados e os Municípios, criar um banco de dados destinado a armazenar informações sobre terras pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, e elaborar o levantamento demográfico de cada favela ou loteamento irregular, cabendo aos Municípios o cadastramento atualizado dos moradores daquelas comunidades.

Para fazer jus aos recursos do Fundo a ser criado, os Municípios devem obedecer às diretrizes traçadas no Programa Nacional de Erradicação de Favelas e aos critérios básicos indicados pelo próprio projeto de lei, apresentando ao Conselho Gestor plano detalhado para a erradicação, com cadastramento atualizado dos moradores, plano de assentamento, plano de reflorestamento e revitalização das áreas desocupadas, dando-se prioridade a nelas se construir parques e complexo turístico.

Segundo a proposta, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem fazer levantamento permanente de suas terras, com a finalidade de nelas implementar a construção de polos habitacionais, podendo, para tal, celebrar convênios. Nenhum polo habitacional poderá ser aprovado se não estiver prevista a instalação de postos de saúde (médico e odontológico), serviços de água, gás e energia elétrica, escola regular e escola técnica, postos avançados de instituições bancárias oficiais (obrigatórias) ou privadas, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), de Delegacia Policial, da Guarda Municipal, da Polícia Militar e da Delegacia Regional do Trabalho, além de linhas de transporte regular e alternativo, núcleos de aprendizagem laboral, vila olímpica e complexo esportivo público com piscina. O referido polo habitacional deverá ser dimensionado e construído em consonância e nos estritos termos do levantamento demográfico, estatístico e cadastral previamente elaborado.

A proposição atribui ao BNDES, à Caixa e ao Banco do Brasil o encargo de promover a abertura de linhas de crédito a pequenos, médios e grandes comerciantes ou prestadores de serviços ou outros

empreendedores que queiram se instalar na região onde estão situados os polos habitacionais. Por seu turno, a União, os Estados e os Municípios deverão ceder técnicos e servidores para o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares, sem prejuízo de abertura de concurso público para preenchimento de seus quadros.

Finalizando, o texto do projeto de lei prevê a aplicação, no âmbito do Programa a ser criado, do disposto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Estabelece, também, a data de vigência da nova lei como sendo o dia 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua publicação oficial.

Segundo a autora, a iniciativa pretende atender a uma das mais legítimas aspirações do ser humano, que é a de ter “uma moradia correta e segura onde possa criar a sua família com segurança ao longo de gerações”. Além disso, vai ao encontro das diretrizes apontadas pela Organização das Nações Unidas, no âmbito do Programa UN-Habitat.

Após o exame por esta Comissão de Desenvolvimento Urbano, a matéria deverá seguir, em regime de apreciação conclusiva, para as Comissões de Finanças e Tributação (mérito e adequação financeira e orçamentária) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa). Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Órgão Técnico.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

É compreensível a preocupação da autora quanto à existência de ocupações irregulares em nossas cidades, que comprometem a qualidade de vida urbana e a segurança das pessoas, ao se espriarem sobre áreas de risco ou de preservação permanente, margens de rodovias ou, simplesmente, áreas públicas não destinadas ao uso residencial. Essas ocupações, via de regra, desafiam a capacidade de planejamento e de investimento do Poder Público e são marcadas pela falta de infraestrutura básica e de serviços.

Não obstante a situação ser grave nos nossos maiores centros urbanos, há razões para crer que a proposição ora sob análise não representa uma resposta adequada ao problema. Vejamos o porquê.

Em primeiro lugar, a proposta fala em “erradicação de favelas” e implantação de “polos habitacionais”, medidas que foram muito utilizadas em projetos financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), durante os anos de 1970 e que, como demonstra a história, não foram capazes de oferecer uma solução para o crescimento das ocupações desordenadas. A “erradicação” de uma ocupação irregular e a consequente remoção dos moradores para “polos ou conjuntos habitacionais” cria uma série de complicações para as famílias, como, por exemplo, uma maior dificuldade para chegar aos locais de trabalho e a necessidade de transferir as crianças para outras escolas, o que gera quebra de vínculos sociais.

À vista dos resultados pouco animadores que tiveram os programas de erradicação de favelas daquela época, as políticas públicas hoje levadas a cabo nessa área apontam, preferencialmente, para ações de regularização urbanística e jurídica das ocupações irregulares. Para facilitar tais ações, foram editadas, recentemente, duas normas legais, a saber:

- a Lei nº 11.481, de 2007, que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis de propriedade da União, entre outras providências; e
- a Lei nº 11.977, de 2009, que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida e da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, entre outras providências.

A existência dessa legislação nos faz supor que, embora a existência de inúmeros assentamentos irregulares em áreas urbanas seja preocupante, o problema já está equacionado quanto ao marco legal. Assim, não seria necessária a edição de uma nova lei para solucionar a questão. Quanto ao fundo pretendido pela proposta, apontamos a existência do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei nº 11.124, de 2005, cujos recursos são destinados a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplam, entre outras finalidades:

- aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; e
- implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social.

Vale ressaltar que o FNHIS, assim como o fundo que a proposta pretende criar, é gerido por um conselho gestor, composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, o que contribui para uma maior legitimidade das decisões de alocação de recursos. As aplicações são feitas de forma descentralizada por Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais devem apresentar algumas contrapartidas, como a criação de fundos com dotação orçamentária própria, destinados a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS, bem como a instituição de conselhos, nos moldes do conselho gestor do FNHIS.

Deve-se observar que as ações de regularização urbanística e fundiária não excluem uma eventual necessidade de realocação das famílias, como ocorre, por exemplo, em ocupações irregulares situadas em áreas de risco, onde a permanência das pessoas pode representar um problema muito maior que a sua remoção. Nesses casos, via de regra, procura-se reassentar as famílias em locais próximos, de forma a minimizar as questões sociais referidas anteriormente.

Mesmo que, no processo de regularização seja imprescindível a implantação de um novo polo ou conjunto habitacional, o projeto de lei traz uma impropriedade técnica ao condicionar a aprovação de projetos de tais polos à instalação de postos de saúde (médico e odontológico), serviços de água, gás e energia elétrica, escola regular e escola técnica, postos avançados de instituições bancárias oficiais (obrigatórias) ou privadas, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), de Delegacia Policial, da

Guarda Municipal, da Polícia Militar e da Delegacia Regional do Trabalho, além de linhas de transporte regular e alternativo, núcleos de aprendizagem laboral, vila olímpica e complexo esportivo público com piscina. Pergunta-se: será que todo e qualquer novo bairro realmente necessita de todos esses equipamentos e serviços? Tome-se, como exemplo, bairros tradicionais de classe média existentes nas cidades brasileiras: todos eles possuem vila olímpica e complexo esportivo público?

A decisão sobre quais os serviços e equipamentos urbanos são necessários em um novo assentamento não pode ser fixada em lei, com esse grau de detalhamento, mas deve ser fruto de estudo que leve em conta, no mínimo, a dimensão do novo assentamento, a densidade demográfica esperada e o perfil dos futuros moradores, bem como os serviços e equipamentos preexistentes nas vizinhanças. A legislação pode, quando muito, indicar os requisitos urbanísticos e os elementos essenciais de infraestrutura urbana indispensáveis para a adequada habitabilidade do novo assentamento. É o que faz, por exemplo, a Lei nº 6.766, de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano (vide art. 2º, §§ 5º e 6º, art. 4º e art. 5º.)

Isso posto, cabe uma palavra a respeito de questões relacionadas à constitucionalidade de certos dispositivos da proposição em foco. Mesmo considerando que tais questões não se enquadram na esfera das competências desta Comissão de Desenvolvimento Urbano e que serão devidamente analisadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, é importante mencionar dois pontos que, ao nosso ver, têm repercussões importantes no mérito.

O primeiro deles diz respeito à própria criação de um programa de governo, o que é entendido por alguns doutrinadores como uma prerrogativa do Poder Executivo. Além disso, a instituição de um conselho gestor para o programa a ser criado e a designação de atribuições para órgãos federais (IBGE e BNDES, por exemplo), afrontam, salvo melhor juízo, o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, combinado com o art. 84, inciso VI, da nossa Constituição Federal. Além disso, a previsão de que o fundo pretendido deverá contar com recursos provenientes do Orçamento Geral da União pode resultar inócua, pois a iniciativa de leis em matéria orçamentária pertence ao Presidente da República (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b” e art. 165 da Carta Magna).

Outro ponto questionável é o que prevê a cessão, por parte da União, dos Estados e dos Municípios, de técnicos e servidores para o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares, sem prejuízo de abertura de concurso público para preenchimento de seus quadros. Da parte da União, a medida parece afrontar, novamente, o art. 61 da Carta Magna, em seu § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”. Ademais, a obrigação de cessão de servidores soa como uma ofensa ao Pacto Federativo, que estabelece serem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios entes autônomos (art. 18). Parece estranho, também, que o programa a ser criado deva ter quadro próprio de servidores, o que lhe confere caráter de órgão institucional.

Diante do exposto, no que compete a esta Comissão analisar, votamos pela **rejeição**, quanto ao mérito, do Projeto de Lei nº 7.143, de 2010.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado JOSÉ PAULO TÓFFANO
Relator