

A expressão da desigualdade de gênero e o contexto da Política Habitacional: como monitorar orçamento estadual em Pernambuco

Sistematização do Processo



Fórum Estadual de
Reforma Urbana

Recife, Novembro de 2008



O que é o FERU?

O Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco (FERU-PE) é uma articulação de organizações da sociedade civil (movimentos sociais urbanos, ONGs, sindicatos, entidades profissionais e de pesquisa) que debatem, formulam e exercem controle social sobre as políticas públicas urbanas nas diferentes regiões do estado (metropolitana, zona da mata, agreste e sertão), visando à construção de cidades mais justas, democráticas e ambientalmente sustentáveis.

As principais temáticas trabalhadas pelo FERU-PE têm sido: (i) habitação e solo urbano; (ii) meio ambiente; (iii) saneamento ambiental; (iv) transporte, trânsito e acessibilidade; e (v) gestão democrática e participação popular.

A ação política do FERU-PE envolve um conjunto de estratégias articuladas: monitoramento de políticas públicas urbanas, por meio da participação em espaços institucionais – tais como Conselhos Setoriais; Conferências, Fóruns, etc.; formulação de propostas de políticas públicas urbanas, incluindo uma Plataforma Eleitoral voltada para candidatos/as às eleições municipais e estadual; formação política e capacitação técnica de seus/suas militantes; realização de manifestações populares; construção de alianças com outros movimentos em torno de questões sociais diversas.

O FERU entende que o conjunto de políticas urbanas – articuladas às demais políticas públicas e sociais – deve ter como objetivo a criação de cidades justas e saudáveis, livres de opressão e onde haja qualidade de vida digna para todas as pessoas que nela habitam, independentemente do tempo em que nela permaneçam. E para garantir que as noções de direitos iguais e de justiça social se façam presentes em todas as cidades, é preciso articular o enfrentamento das desigualdades de classe, gênero e raça na formulação dessas políticas. Assim, é um desafio refletir coletivamente sobre as políticas urbanas, tendo como perspectiva o enfrentamento das desigualdades sociais entre mulheres e homens no território, processo que precisa, ao mesmo tempo, contribuir para o processo de organização e emancipação das mulheres, em especial as mulheres negras.

Nesse sentido, o FERU tem investido, nos últimos cinco anos, em propiciar reflexões coletivas e construções de propostas, articulando as dimensões de gênero, raça e classe em seus quatro campos temáticos. O monitoramento do Orçamento Público em Políticas Habitacionais de Interesse Social com recorte de gênero é parte desse desafio.

A expressão da desigualdade de gênero e o contexto da Política Habitacional: como monitorar orçamento estadual em Pernambuco

Sistematização do Processo

Organização:
Ana Nery dos Santos
Livia Miranda
Márcia Laranjeira



Fórum Estadual de
Reforma Urbana

Recife, Novembro de 2008



Expediente:

Edição: Fórum Estadual de Reforma Urbana - FERU

Organização e Autoria: Ana Nery dos Santos, Livia Miranda, Márcia Larangeira

Revisão dos Conteúdos: Nataly Queiroz

Projeto gráfico: Núcleo de Produção Oi Kabum Recife

Moá Lago, Rodrigo Gomes, Elida Santana

Diagramação e Arte Final: H3 Comunicação Visual Ltda.

Coordenação: CCLF - Centro de Cultura Luiz Freire, Fase Pernambuco - Solidariedade e Educação

SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia

Apoio: UNIFEM, AECID, EUSCO JAURLARITZA - Governo Vasco,

Impressão: Gráfica Santa Maria

Tiragem: 1000

Distribuição gratuita. Autoriza-se a reprodução, desde que citada a fonte.

A expressão da desigualdade de gênero e o contexto da Política Habitacional - para monitorar o orçamento estadual em Pernambuco (Sistematização do Processo) / Ana Nery dos Santos, Livia Miranda, Márcia Larangeira.

Recife : Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Fórum de Reforma Urbana Pernambuco, 2008.

56p. : il.; 16 cm.

ISBN 978-85-86471-40-7

1. Políticas Públicas. 2. Planejamento Urbano. 3. Gênero. I Santos, Ana Nery dos, II Miranda, Livia, III Larangeira, Márcia

CDD 710

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	07
INTRODUÇÃO	09
1 CONTEXTUALIZANDO	15
2 A METODOLOGIA EM PROCESSO: POR DENTRO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	19
Informações Essenciais sobre o Orçamento Público	20
O Plano Plurianual (PPA)	21
A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	22
A Lei Orçamentária Anual (LOA)	22
2.1 - ORGANIZANDO A INFORMAÇÃO	23
Organização Funcional – Primeira Etapa	25
Leitura Discricionária – Segunda Etapa	29
Organizando a Informação na Prática	31
2.2 - ANALISANDO A INFORMAÇÃO	38
3 CONSTRUINDO A INCIDÊNCIA POLÍTICA	41
3.1 - DEFININDO ESTRATÉGIAS	43
Na elaboração do Plano Plurianual - PPA	43
Na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	43
Na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA	44
ANEXOS	45
Anexo I – As Necessidades Habitacionais em Pernambuco	47
Anexo II – O Sistema e a Política de Habitação de Interesse Social	49
Anexo III – A Plataforma Pela habitação de Interesse Social	52

Apresentação

O Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco tem o prazer de socializar a sistematização metodológica do monitoramento da política habitacional no Estado de Pernambuco, a partir da análise da Lei Orçamentária Anual estadual, realizado ao longo de 2008.

Por meio dessa ação, o FERU/PE buscou avaliar se o orçamento público estadual reflete ou não o compromisso da gestão com a implantação de uma política pública que, de fato, priorize a construção de Habitações de Interesse Social de maneira a assegurar a implementação de justiça social, o que demandaria, por partidos Governos, considerar, no desenho de suas estratégias e planejamento orçamentário, que as relações de poder de gênero determinam um acesso desigual à moradia digna, com consequências graves para as mulheres negras, maioria entre a população de baixa renda.

O resultado alcançado foi a construção de uma metodologia para o monitoramento da política estadual de habitação e da sua execução, visando fortalecer a capacidade de incidência política de organizações e de movimentos sociais que compõem o Fórum de Reforma Urbana e o Fórum de Mulheres de Pernambuco.

Este documento tem um duplo sentido: sistematiza o conhecimento elaborado ao longo de uma experiência de controle social e, ao mesmo tempo, constrói a memória de uma ação política, por ter envolvido diferentes dimensões - reflexão e produção coletiva de conhecimento. Possibilitou, também, a instituição de espaços de intercâmbio de experiências e formação política, bem como a construção de alianças entre organizações e movimentos.

Para que essa memória estimule a produção de novas 'movimentações' que ampliem o acesso a direitos e, ao mesmo tempo, fortaleçam a ação política dos movimentos sociais em torno da democracia com justiça social, é que tornamos pública essa experiência.

Para a realização desse processo e elaboração deste documento, foi criada uma Comissão de Monitoramento do Orçamento, da qual fizeram parte ONGs e movimentos filiados ao FERU. Entretanto, é importante afirmar que, em diferentes momentos, o FERU contou com a contribuição das organizações afiliadas, organizações do movimento feminista de mulheres, como o CFEMEA e o Fórum de Mulheres de Pernambuco; de órgãos governamentais, como o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, além do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM). A todos/as, o nossos sinceros agradecimentos.



Novos passos estão previstos para 2009: a metodologia, aqui experimentada, será colocada em prática pelas organizações que compõem o Fórum Estadual de Reforma Urbana, e para apoiar as ações de exigibilidade pelo direito à habitação foi elaborada a cartilha *Moradia digna para quem precisa: Que Tal fiscalizar o uso do dinheiro público em Políticas Habitacionais?*

Por fim, desejamos para vocês uma boa leitura e aproveitamento dessa experiência!

Comissão do FERU-PE para o Monitoramento do Orçamento Público Estadual

Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); Centro Don Helder Câmara (Cendhec); FASE PE- Solidariedade e Educação (executora do projeto); Habitat Brasil para Humanidade; Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN); Movimento dos Trabalhadores Sem-teto (MTST); Observatório das Metrópoles Pernambuco e SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia.



Introdução

Cerca de 75 milhões de pessoas moram em situação precária no Brasil. O acúmulo histórico das desigualdades no acesso à habitação é um problema que as políticas públicas nos anos 1990 estiveram longe de resolver. Alguns dados evidenciam a enorme desigualdade social no Estado de Pernambuco e, principalmente, que as mulheres são mais penalizadas com essa situação. Em um contexto de extrema desigualdade e pobreza, as escassas oportunidades de acesso ao trabalho ou a melhores condições de moradia impactam mais fortemente na vida das mulheres chefes de domicílio, com filhos menores que 12 anos do que na dos homens. Como ressalta a Articulação das Mulheres Brasileiras, *"(...) não basta pensar ações pontuais para favorecer a autonomia das mulheres, é necessário que os projetos de desenvolvimento se baseiem na promoção da justiça social e da igualdade de gênero"*.¹

Em Pernambuco, cerca de 500 mil novas habitações deveriam ser produzidas e, em cerca de 700 mil domicílios, as condições de esgotamento sanitário deveriam ser corrigidas. A Região Metropolitana do Recife concentra os maiores índices de desigualdade social dentre todas as regiões brasileiras. Cerca de 900 mil pessoas (27% da população) ocupam 701 áreas de pobreza e apenas 7% das habitações estão ligadas à rede de esgotamento sanitário. Na capital do estado, a taxa de desemprego é alta, supera os 23%, e, de cada 10 domicílios existentes, em 1 reside família que não tem qualquer tipo de rendimento.

Em 2000, 53% da população pernambucana era constituída de mulheres (4,1 milhões), porém, os homens compunham, predominantemente, a população economicamente ativa, participando mais intensivamente do mercado de trabalho, ou seja, a população masculina apresentava maior *taxa de atividade*² que a população feminina (64% e 42%, respectivamente) e de *ocupação* (80% e 72%). Isso significa que o percentual de mulheres desempregadas é maior no estado. Além disso, quando a mulher está empregada, obtém remuneração menor do que a do homem.

¹ Articulação das Mulheres Brasileiras. Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas. Recife: AMB, 2007. Pag. 08

² Taxa de atividade: indica a proporção das pessoas de 10 e mais anos de idade inseridas no mercado de trabalho, ou seja, a População Economicamente Ativa (PEA) como proporção da População em Idade Ativa (PIA); mede a intensidade da participação das pessoas no mercado de trabalho.

Na capital, um dos principais desafios a serem vencidos é o combate à violência, que tem deixado a população à mercê do medo e da insegurança, com impactos, também, na ocupação dos espaços públicos da cidade, questão que para as mulheres se torna ainda mais complexa, em função da violência de gênero a que são submetidas nos espaços públicos e privados. Esse tema esteve presente no debate sobre orçamento em habitação, uma vez que o fenômeno da violência contra as mulheres também traz consequências negativas para o seu acesso a uma moradia digna.

Depois de um período de ausência de políticas públicas de desenvolvimento urbano, o governo brasileiro vem tentando estruturar um sistema nacional para a implementação das políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade e solo urbano, priorizando a população que vive em situação mais vulnerável. Esse esforço tem se propagado pelos estados e municípios. O acesso dos estados e municípios a recursos federais para executar políticas locais de desenvolvimento urbano, principalmente no âmbito da habitação e do saneamento ambiental, está vinculado à adesão ao novo sistema, à criação de um conselho gestor de fundos específicos e à formulação de uma política de forma democrática e participativa.

O Estado de Pernambuco vive o segundo ano de um governo que, embora se identifique publicamente como tendo um caráter popular, ainda não conseguiu dar respostas a problemas estruturais em campos como a saúde, educação e o combate à violência. Mesmo assim, iniciou a estruturação de políticas destinadas à mulheres por meio da implantação de uma Secretaria específica e, mais recentemente, do Conselho Estadual de Políticas para Mulheres. Apesar de ação pontual, os documentos da Secretaria não deixam evidente qual será a sua estratégia para assegurar o direito das mulheres à habitação.

No campo da Política Estadual de Habitação, a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB) aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e no dia 5 de novembro de 2008 instalou o Conselho Estadual das Cidades. O Conselho é o espaço institucional de interlocução do governo com a sociedade civil e deve definir as prioridades para a alocação de recursos, assim como monitorar a execução dessas políticas. Também foi criada a Secretaria Estadual das Cidades, o que indica um contexto relativamente favorável. Outro elemento importante no contexto local é a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento, pelo governo federal, nos territórios municipais.

O ano de 2008 foi marcado pela realização de eleições municipais, ao mesmo tempo em que se intensificou, na sociedade civil organizada, o debate e a mobilização por uma reforma política que ajude a consolidar no país uma ampla concepção de política, além de assegurar as condições para uma participação popular mais efetiva na gestão do país – o que se torna mais desejável, na medida em que são avaliados criticamente os limites dos atuais instrumentos e instâncias que têm tal finalidade. Debate e

mobilização que acontecem em um contexto no qual se tem buscado aprofundar as análises sobre as prioridades políticas de um governo federal eleito com amplo apoio popular e de como, a partir dessas prioridades, tem estabelecido sua relação com a sociedade civil, com o setor privado e também no campo internacional. Essa situação tende a se tornar ainda mais complexa diante do aprofundamento da crise econômica mundial que afeta, também, as macropolíticas no país e que pode contribuir para agravar a questão das políticas sociais, já ameaçadas por uma reforma tributária de base neoliberal.

Se a conjuntura eleitoral impacta sobremaneira sobre a agenda dos movimentos sociais, em Pernambuco, o Fórum de Reforma Urbana (FERU) fez uma intensa mobilização com o intuito de criar, a partir das regiões do estado, plataformas municipais com o objetivo de visibilizar as políticas prioritárias no campo da reforma urbana e, com isso, exigir de candidatos/as às eleições municipais pactos para a sua implantação. Esse processo teve uma duração de cerca de dois meses, e as organizações de mulheres que fazem parte do FERU tiveram nele ampla participação, em especial na Zona da Mata. Assim, foi possível reafirmar o compromisso do FERU com a defesa de propostas com recorte de gênero, como, por exemplo, a defesa da titularidade da moradia em nome das mulheres.

Diante de tudo isso, o primeiro semestre de 2009 ainda foi pleno de incertezas. As mudanças no quadro político pós-eleições municipais e a crise econômica mundial indicam mudanças importantes em estruturas estratégicas para a democratização das políticas sociais – a exemplo da Coordenadoria da Mulher do Recife, cujo futuro ainda não está decidido. Ao mesmo tempo, o governo estadual anunciou publicamente que, embora tenha a intenção de manter as promessas de campanha, será necessária uma revisão de metas e estratégias, bem como de recursos, devido à crise econômica mundial.

Mas o contingenciamento do uso de recursos públicos nas políticas públicas e sociais não é novidade. É uma prática que já vem sendo feita há algum tempo devido ao volume de verbas que é deslocado dessas políticas para saldo da dívida pública e pagamento a credores. Isso tem impacto direto em políticas de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), na expansão e melhoria da rede de educação pública, desde as creches até as universidades, como também em políticas de habitação e saneamento, dentre outras. Portanto, as políticas sociais compensatórias têm sido uma estratégia importante para diminuir a pobreza no curto prazo, mas a ação do poder público não pode restringir-se a elas. É preciso que haja políticas sociais de caráter estruturante.

O governo federal tem alardeado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como uma macro-política com impacto sobre a infraestrutura, ou seja, sobre as políticas urbanas. Porém, sabe-se que grande parte dos recursos do PAC são verbas que já existiam em programas ou projetos menores.

Esse fato só reforça a ideia de que a não implementação de ações prioritárias no combate às desigualdades não foi motivada por falta de recursos, mas por fatores de eminente de caráter político. Outro recente programa federal, o Minha Casa Minha Vida, promete diminuir o *deficit* habitacional brasileiro em um milhão de moradias. Em Pernambuco, serão construídas 44 mil casas, sendo que somente 16 serão destinadas a quem ganha de 0 a 3 salários mínimos. O restante (28 mil unidades) será produzido para as demandas de mercado.

Em documento que analisa o Projeto de Lei Orçamentária Federal para 2009, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) afirma que a crise financeira mundial *"impõe a tomada de decisões diretamente relacionadas ao Orçamento de 2009, como o recém-anunciado corte de despesas estatais da ordem de R\$ 12 bilhões"*, conforme proposta apresentada no Senado. O governo federal tem promovido uma série de seminários consultivos nos Estados, cujo objetivo é uma maior participação social nas definições da Lei Orçamentária Anual 2009 (LOA). Entretanto, o método e o tempo em que esses debates vêm sendo desenvolvidos não contribuem para que a sociedade civil deles participe com mais efetividade. No caso da LOA estadual, houve mudanças no cronograma, as quais alteraram as proposições iniciais desse projeto, onde ele se articula com as atividades do FERU, uma vez que a proposta inicial era contar com a metodologia de monitoramento pronta para aplicá-la sobre a LOA 2009 antes de sua apresentação à Assembleia, o que não foi possível devido a mudanças no cronograma do executivo estadual.

Entretanto, é preciso reconhecer que há restrições que precisam ser enfrentadas e que vão desde a ampliação do percentual de recursos aplicados no Orçamento, passando pelo debate sobre a relação entre a definição das prioridades e o papel do poder legislativo. No caso das mulheres, juntem-se a esses desafios outros que estão permeados por relações desiguais de gênero e que definem limites bem específicos à sua capacidade de incidência. Não é possível identificar nas peças orçamentárias como os programas previstos diferenciam a situação de maior vulnerabilidade das mulheres a partir do perfil dos beneficiários, da sua composição familiar, dentre outros aspectos que serão detalhados a diante.

Ainda no campo da reforma urbana, é importante mencionar outros destaques. Em nível nacional, tomou posse em 2008 o novo Conselho Nacional das Cidades. Esse também foi o primeiro ano para se implementarem os resultados das conferências de políticas realizadas, em 2007, nos três níveis: municipal, estadual e nacional.

Em Pernambuco, as informações disponíveis não permitem avaliar a política habitacional no estado, ao mesmo tempo em que um instrumento importante de participação popular – como o Conselho Estadual das Cidades – só foi empossado recentemente, no final do último ano de gestão. Já no município do

Recife, há toda uma pressão para que ele seja implantado e tenha caráter deliberativo, extinguindo-se o Conselho de Desenvolvimento Urbano, que conta, majoritariamente, com participação do empresariado. Outra luta importante dos movimentos pró-reforma urbana diz respeito ao Plano Diretor, que deverá orientar as políticas nesse campo pelos próximos dez anos, uma vez que o documento de propostas apresentado à Câmara não foi aquele negociado com os movimentos sociais.

O processo desenvolvido no FERU – articulado com o Fórum de Mulheres de Pernambuco (FMPE) – e com o apoio do UNIFEM para a construção de uma metodologia de monitoramento em políticas públicas com recorte de gênero, deixou bastante evidente o tamanho do desafio que é, para os diferentes movimentos sociais, produzir uma incidência que articule orçamento com políticas públicas e ter, ainda, como referência, a experiência dos próprios movimentos. E isso é devido a alguns fatores, dentre os quais: a) ausência de informações e indicadores disponíveis que possam ser utilizados com tal fim; b) maneira de elaboração do orçamento que é dissociada da elaboração das políticas, e c) dificuldade de ‘traduzir’ a linguagem técnica da peça orçamentária para um conjunto de pessoas leigas no assunto. Outro desafio é assegurar uma perspectiva feminista na análise das políticas públicas voltadas para o direito às cidades no âmbito do próprio FERU, dado o pouco acúmulo sobre a temática do orçamento *público*, que a maioria de suas/seus integrantes tem a esse respeito, bem como resistências que ainda se encontram naquele espaço.



Contextualizando

Universalizar direitos como prática de vida cotidiana tem sido um desafio para as organizações e movimentos sociais comprometidos com a radicalização da democracia. Nas últimas décadas, muitas organizações e movimentos sociais têm atuado incessantemente para qualificar e fortalecer a participação popular na gestão pública. Visa-se, com isso, fortalecer a capacidade de incidência junto aos governos para instituir políticas sociais – instrumento fundamental para que as demandas populares por condições de vida digna e por justiça social se transformem em realidade para todas as pessoas, independentemente de sexo, classe social, raça, idade...

Nesse contexto, muito se avançou – tanto no que diz respeito à proposição de legislação, como no monitoramento das políticas públicas assumidas por governos nos planos municipal, estadual e federal – quanto a isso não há dúvidas. Porém, na medida em que se ampliava, o exercício do controle social ia evidenciando os inúmeros obstáculos a serem enfrentados para que as políticas sociais incorporem, de fato, o real sentido que lhes deu origem: pôr um fim às desigualdades sociais.

Entre esses impedimentos encontra-se o planejamento e controle do Orçamento Público, quando deveria ser justamente o contrário, pois uma gestão que se pautar por princípios democráticos precisa destinar recursos financeiros para colocar em prática políticas sociais estruturadoras de mudanças profundas.

Mas será que tem sido assim?

Para responder a essa pergunta é preciso compreender como se constrói o orçamento público.

E é aí que começam os entraves. Primeiro, porque o Ciclo Orçamentário - isto é, o processo que constrói o orçamento - é um verdadeiro labirinto no qual é muito fácil 'se perder'. Outra dificuldade é que o dinheiro previsto no Orçamento para a realização de ações não significa dinheiro em caixa, seja porque não há recursos disponíveis, seja porque há um enorme volume de recursos previstos para políticas sociais que são desviados para o pagamento do *deficit* primário. Orçamento previsto não significa, tampouco, que o dinheiro (quando existe) será utilizado em ações ou obras que, de fato, venham beneficiar a população mais necessitada. Para completar, a linguagem do orçamento público, por ser conside-

rada muito sofisticada e técnica, se distancia da realidade dos movimentos sociais, provocando o desinteresse pelo tema.

O detalhamento dessas questões será retomado ao longo desta sistematização. Por agora, queremos chamar a atenção para a importância de considerar o **orçamento público** um instrumento político, por meio do qual é possível para qualquer pessoa leiga analisar em que medida um determinado governo está priorizando ou não as demandas de populações que vivem em situação de pobreza e de exclusão social.

A leitura crítica do **orçamento público**, portanto, poderá ser de enorme ajuda para responder à pergunta acima que, até aqui, continua em aberto. Mas, para responder a ela é preciso levar em consideração outros aspectos, pois o orçamento não pode ser visto de forma isolada: sendo um instrumento político, ele reflete um projeto político – que pode estar voltado para fazer avançar a transformação social num contexto democrático ou para manter as desigualdades. Nesse sentido, é importante retomar o tema dos direitos para pensar neles no contexto democracia que temos e da democracia que queremos.

Democracia sem universalização dos direitos é democracia pela metade. Portanto, as organizações e movimentos sociais que lutam por uma democracia plena, com justiça social, precisam *“ter a universalização dos direitos como horizonte – um horizonte que exige o reconhecimento das mulheres como sujeitos com direito a ter direitos.”*³

Diante dessa situação, são imprescindíveis políticas que corrijam distorções históricas e que ajudem as mulheres a enfrentar resistências e oposições que ainda são fonte de *“um conjunto de problemas que as mulheres experimentam nas cidades dado que as relações de poder entre homens e mulheres dão limites muito claro à sua existência. Problemas que nunca foram percebidos como questões a serem enfrentadas por um poder público e uma sociedade que ainda insistem na idéia de que homens e mulheres são a encarnação natural de um ideal de ser humano que, na verdade, nunca existiu na História da humanidade.”*⁴

Uma vez que as relações de poder desiguais entre homens e mulheres se manifestam na política e na cultura, elas se tornam também um parâmetro para os processos de tomada de decisão política, relativo à elaboração do **orçamento público**. Por isso, as desigualdades de gênero – articuladas às desigualdades de raça e de classe – precisam ser levadas em consideração também no momento de se analisarem as políticas públicas e o orçamento que a elas corresponde.

³ JÁCOME, Márcia. “Para recriar as cidades: as mulheres, seus direitos e as responsabilidades governamentais”.

Recife, julho de 2008. Mimeo. pg 01

⁴ JÁCOME, Márcia. *Ídem*.

Vamos tomar um exemplo concreto: as pesquisas têm mostrado, nos últimos anos, um aumento no número de mulheres chefes de domicílio. Isso poderia ser um indicador de maior autonomia das mulheres. Mas, quando identificamos que a maioria dessas mulheres está na faixa de pessoas que recebem menos de um salário mínimo; e que são, em sua grande maioria, mulheres negras, é possível concluir que as discriminações de gênero e o racismo influenciam diretamente na definição de quem é o segmento da população mais pobre e vulnerável. Por uma questão de justiça, só esse fato deveria ser um argumento inquestionável para que a política habitacional de interesse social e o orçamento a ela destinado tivessem como prioridade as mulheres negras. Entretanto, há uma significativa ausência de indicadores que nos permitam avaliar em que grau a política habitacional de interesse social está atendendo, ou não, às mulheres chefes de família, pobres e negras. Também, por uma questão de justiça, essa precisa ser a prioridade na definição de estratégias por parte dos movimentos sociais.

Dessa maneira, ao procurarmos identificar se as políticas públicas têm dado, ou não, respostas para a construção da igualdade de direitos entre homens e mulheres, é importante verificar se o orçamento público segue esta orientação ou não.

Ao longo do processo desenvolvido em 2008, a Comissão de Monitoramento do FERU se deparou com um fato que, por si só, confirma o que trazíamos como hipótese: que a elaboração do orçamento público não leva em consideração as desigualdades de gênero. Portanto, não poderá atender de maneira satisfatória às necessidades das mulheres.

A simples ausência de informações quantificáveis e confiáveis pode ser compreendida como uma prova de que as desigualdades entre homens e mulheres simplesmente estão descartadas das análises dos problemas sociais – no caso, a moradia digna – que orientam o planejamento orçamentário e sua execução. Percebe-se nestes dois fatores, por conseguinte, uma articulação muito estreita entre o que são as definições políticas e as definições orçamentárias na gestão pública.

O FERU preocupa-se em problematizar e analisar como as relações de gênero estruturam os problemas sociais nas cidades, e os últimos anos têm sido de intensa movimentação. Exemplo disso foi a criação, há cerca de seis anos, de um Grupo de Trabalho sobre Gênero e Raça, que tem tido a responsabilidade de animar internamente esse debate. Decorrente desse processo, nos últimos anos vem sendo realizado um conjunto de atividades educativas, cujo objetivo é criar condições para que o monitoramento das políticas urbanas também inclua a questão orçamentária, buscando compreender como aí se expressam igualmente as desigualdades de gênero.³

³ Essas atividades têm sido responsabilidade da Comissão do FERU para o Monitoramento do Orçamento Estadual.

No final de 2007, após dois anos de formação interna, era chegado o momento de tomar uma decisão: qual tema, dentre as políticas urbanas, poderia servir melhor como mote para o desenvolvimento de um projeto-piloto que ajudasse o FERU a criar uma metodologia própria para monitorar o orçamento? Foi aí que se definiu como prioridade a questão da habitação de interesse social. Contribuíram para essa decisão: a) o fato de que a agenda da reforma urbana contempla um amplo leque de questões e que, dada a complexidade da questão orçamentária, seria impossível abarcar todos esses problemas em um primeiro momento. Seria necessário, portanto, fazer uma experiência-piloto que, posteriormente, pudesse ser adaptada aos demais temas da reforma urbana; b) a moradia digna é um tema central nessa agenda, como se pode observar no contexto traçado nesta sistematização. Portanto, a partir dela é possível expandir o pensar sobre o direito à cidade, levando em conta a noção de habitabilidade e de integralidade das políticas, bem como recorte de gênero aí presente.

Um outro dado interessante da metodologia passa pelo campo da articulação das lutas entre diferentes sujeitos. Uma vez que a análise do recorte de gênero nas políticas urbanas está diretamente relacionado com a participação política das mulheres, viu-se que seria essa uma iniciativa importante para estreitar uma relação de parceria que o FERU já vinha mantendo com o Fórum de Mulheres de Pernambuco. Dentre outros fatores, tal aproximação: a) atende à necessidade de estreitamento de alianças entre diferentes movimentos sociais e articulação de lutas; b) parte do reconhecimento do Fórum de Mulheres de PE como um sujeito político ativo que tem contribuído para avançar a luta por direitos; c) propicia a análise do problema a partir de outras referências políticas que não se têm constituído como uma tradição no Fórum de reforma urbana; d) propicia a aproximação entre mulheres, militantes, com diferentes acúmulos e experiências políticas. Essa parceria se deu por meio da participação conjunta de ativistas dos dois Fóruns nas atividades educativas que resultaram na construção de um conjunto de propostas de incidência nas políticas urbanas, e que será objeto de continuidade desse processo a partir de 2009. Outra parceria importante foi com o CFEMEA, organização feminista com larga experiência de monitoramento de políticas para mulheres e do orçamento público federal com perspectiva de gênero.

Assim, é possível afirmar que essa experiência proporcionou um espaço que articulou diferentes dimensões da ação política: o caráter pedagógico, a articulação entre os sujeitos coletivos, a reflexão crítica sobre políticas as públicas, a capacidade de formulação de estratégias e um esforço coletivo de sistematização metodológica.

Feitas essas considerações, passaremos agora à descrição do processo metodológico, do instrumento de monitoramento e das estratégias de incidência propostas.



2 A Metodologia em processo: Por dentro do orçamento público

A forma como os orçamentos públicos são planejados e executados no Brasil dificulta a identificação direta dos compromissos políticos assumidos, bem como o acompanhamento das políticas públicas implementadas. Isso requer que as organizações da sociedade busquem meios e definam estratégias que incidam politicamente no orçamento público. Nessa perspectiva, o trabalho desenvolvido apresenta-se como instrumento de atuação política para as organizações que atuam no campo da reforma urbana e na defesa e promoção dos direitos das mulheres.

O trabalho foi desenvolvido na perspectiva de desenhar um método de incidência política que possa ser aplicado, resguardadas as devidas proporções, tanto no âmbito estadual como no âmbito municipal. Nesse sentido, detalharemos os procedimentos necessários para:

- I. Organização das informações que se constituem de orientações para a seleção, agrupamento e apuração das ações e despesas da habitação;
- II. Análise sobre o desempenho dos programas e ações governamentais destinados a promover a habitação de interesse social;
- III. Incidência política no ciclo orçamentário.

Com o método aplicado, esperamos que as organizações do Fórum de Reforma Urbana e do Fórum de Mulheres tenham condições de monitorar as ações de habitação realizadas pelo Poder Público e, decididamente, possam influenciar a gestão do processo orçamentário. Nesse modo, sua aplicação também será assegurada no sentido de oferecer subsídios para a formulação de estratégias de fortalecimento da atuação dos respectivos movimentos na luta pela implementação de políticas públicas que solucionem os problemas habitacionais identificados. Em síntese objetivam-se:

- a. a criação de mecanismos que permitam monitorar o planejamento e a execução orçamentária na área da habitação de interesse social;
- b. a articulação e fortalecimento de uma rede de organizações que monitorem o orçamento público voltado as questões pertinentes a reforma urbana em âmbito local;
- c. a incidência para que os governos priorizem recursos crescentes para o combate as desigualdades de gênero.

Informações Essenciais sobre o Orçamento Público

Para analisar o Orçamento da Habitação, faz-se necessário compreender como se estrutura o orçamento público no Brasil, logo, antes de detalhar a metodologia, passaremos a expor sobre o orçamento público.

- O processo orçamentário organiza-se em torno de três leis principais que, por estabelecerem entre si importantes relações, constituem um ciclo orçamentário:

a **Lei do Plano Plurianual**,

a **Lei de Diretrizes Orçamentárias**

e a **Lei Orçamentária Anual**.

- O ciclo orçamentário é estruturado a partir de determinações legais contidas na Constituição Federal a Lei nº. 4.320 e na Lei Complementar nº. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, além de medidas provisórias, decretos e portarias.
- Cada esfera possui apenas um conjunto de Leis orçamentárias, ou seja, há apenas um Plano Plurianual, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias e uma Lei Orçamentária Anual para cada ente da federação (União, Estado e Município).
- A Lei Orçamentária Anual não trata apenas da despesa realizada pelo poder executivo. Os recursos destinados ao Judiciário e ao Legislativo também compõem o Orçamento Público.
- A Lei Orçamentária Anual compreende o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal (1º de janeiro a 31 de dezembro).
- O Orçamento Público no Brasil é autorizativo, mas não obrigatório. É apenas uma previsão, uma autorização para a realização de gastos, ou seja, muitas ações planejadas podem não ser executadas.
- As Leis Orçamentárias são obrigatoriamente formuladas pelo

A Lei do Plano Plurianual (PPA) que prevê a arrecadação e os gastos em programas e ações para um período de 4 anos.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) que estima receitas e fixa despesas para um ano, de acordo com as prioridades contidas no PPA e LDO, detalhando quanto será gasto em cada ação, programa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro, orienta a elaboração do orçamento e faz alterações na legislação tributária.

Poder Executivo e apreciadas pelo Legislativo.

- Para a estimativa da receita, observar-se-ão as normas técnicas e legais, bem como o demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos.
- Os recursos para as políticas públicas (receitas) vêm dos impostos, taxas e contribuições cobrados à população pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).
- Os estados, além de sua arrecadação própria, recebem recursos transferidos da União. Já os municípios recebem recursos do estado e da União, além de suas receitas próprias.
- A Constituição Federal prevê três tipos de controle do orçamento público:
 - o **Controle Interno**,
 - o **Controle Externo**
 - e o **Controle Social**.

O Controle interno consiste na implementação de instrumentos e instâncias internas de controle nos diversos órgãos e poderes, como, por exemplo, as Ouvidorias e Controladorias.

O Controle Externo é exercido pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, pela Câmara Distrital do DF e Câmaras de Vereadores). Os Tribunais de Contas (da União, dos estados e de alguns municípios) são órgãos auxiliares do Legislativo no controle externo.

Considerando-se que a organização da informação deve ser feita tendo como maior referência a Lei Orçamentária Anual, detalharemos melhor a estrutura de sua organização, não sem antes apresentar informações gerais sobre o PPA e LDO.

O Plano Plurianual (PPA)

É o planejamento estratégico do governo e inclui diretrizes, objetivos e metas de investimentos (despesas de capital) e de ações de duração continuada para quatro anos. Ele é elaborado no início de cada nova administração e enviado, à Câmara de Vereadores ou à Assembleia Legislativa, no caso dos estados. Os prazos para o envio do Projeto de Lei ao legislativo são estipulados pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais. Uma vez aprovado, o PPA vale até o final do primeiro ano do próximo governo e pode sofrer pequenos ajustes a partir das revisões anuais.

O Controle Social é realizado pela sociedade, tanto nos espaços institucionais de participação como Conselhos e Conferências, quanto nos espaços e articulação da própria sociedade, como nas Redes e Fóruns.

No Plano Plurianual, o governo explicita suas propostas a par-



tir dos programas. Cada programa constitui um conjunto de projetos e atividades, detalhados na LOA. O PPA também especifica as metas físicas que quantificam, por exemplo, o número de beneficiários, de equipamentos construídos, de profissionais capacitados que se pretende alcançar. Infelizmente, as metas físicas nem sempre expressam adequadamente os objetivos a ser atingidos pelo programa, o que certamente implica dificuldades para se fazer uma análise sobre o desempenho apresentado pelo governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Estabelecer critérios para a formulação da Lei Orçamentária, explicitar metas, prioridades e diretrizes para orientar a elaboração da lei orçamentária e as alterações na legislação tributária, são seus principais objetivos. Em princípio, as prioridades devem ser definidas a partir do PPA vigente. É na LDO que se estabelecem os critérios para transferência de recursos para organizações privadas, como também as regras de avaliação de programas e ações, além da transparência das ações. A lei também pode ser usada para definir critérios que evitem a redução de recursos para as políticas sociais, em caso de contingenciamento do orçamento.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

É a Lei que estabelece a previsão de receitas e a programação de despesas para um ano. É por meio dessa Lei que as administrações públicas apresentam seus planejamentos e priorização das ações. A LOA reúne os **programas, projetos e atividades**, acompanhados das respectivas **despesas**. É a Lei que detalha o programa de trabalho do governo e é por esse motivo que constitui a base para a organização da informação.

Na Lei Orçamentária Anual, **as despesas** aparecem classifica-

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum, visando à solução de um problema ou atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Projeto é o conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.

Atividade é o conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e concorrem para a manutenção da ação do governo. Necessariamente, é o meio pelo qual se alcança o objetivo de um programa.

Despesa Pública é o gasto, ou seja, o dinheiro aplicado para a implementação das ações governamentais. É todo desembolso efetuado pela Administração Pública, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vista à realização de suas competências constitucionais.

das **por órgão** e têm por finalidade demonstrar a programação alocada nas chamadas “unidades orçamentárias”, responsáveis pela execução da despesa. Representa, portanto, a programação a cargo dos órgãos setoriais de governo.

As despesas aparecem igualmente classificadas em:
função,
subfunção,
programa , projeto e atividade.

A essa classificação dá-se o nome de **funcional-programática.**

2.1 ORGANIZANDO A INFORMAÇÃO

A organização da informação é uma importante ferramenta para promover ações de incidência. A partir dela, consegue-se ler o orçamento público e entender a realidade das ações governamentais. Os gastos públicos são importantes indicadores da qualidade da ação governamental. Afinal, a qualidade de vida dos menos favorecidos assim como a possibilidade de mudança das políticas públicas passam pela disponibilidade de recursos públicos para as despesas necessárias. Com a organização da informação do Orçamento da Habitação, pode-se saber qual é o real esforço do Poder Público para reduzir as desigualdades. Assim, a informação será organizada de forma à:

- Explicitar os valores gastos e/ou previstos a serem investidos em prol da implementação da política estadual de habitação;
- Evidenciar projetos e atividades destinados à promoção da plataforma da reforma urbana por habitação com recorte de gênero;
- Oferecer elementos para que as organizações e os movimentos acompanhem e avaliem o desempenho dos governos em benefício da habitação de interesse social, exigindo

Órgãos são setores responsáveis por atividades específicas da gestão. Toda estrutura do poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário) está organizada administrativamente por órgãos que se constituem também orçamentariamente falando em unidades orçamentárias.

A **função** expressa o maior nível de agregação das ações da administração pública, nas diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Exemplo: Legislativa, Educação, Saúde, Administração, Habitação, Urbanismo, Saneamento, etc.

A **subfunção** representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. Exemplo: ensino fundamental, habitação urbana, habitação rural.

Funcional-programática classificação instituída por meio da Portaria do Ministério do Planejamento, obrigatória na elaboração de orçamentos da Administração Pública de todas as esferas governamentais. Agrupa as ações do governo em grandes áreas de sua atuação, para fins de planejamento, programação e orçamentação. A essa classificação corresponde uma codificação.



deles efetividade em suas ações e cumprimento dos quesitos legais aos quais estão submetidos.

Por conseguinte, os passos e procedimentos sintetizados a seguir permitem a organização da informação de forma simplificada e constituem um levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à promoção da habitação de interesse social.

A organização da informação é essencialmente um meio de selecionar as informações desejadas, isso porque, conforme já foi dito anteriormente, o orçamento público não mostra explicita e diretamente a destinação dos recursos por segmentos sociais, nem favorece a leitura das despesas programadas sob o ponto de vista da implementação das políticas públicas.

Na legislação atual, cada administração pública pode decidir, quando da elaboração da LOA, qual título conferir às ações orçamentárias (projetos e atividades), e pode ainda destinar recursos para empreendimentos distintos em um mesmo Programa, o que dificulta a organização da informação. Nesse sentido, a metodologia consiste em uma orientação sistemática e didática, de forma a permitir que as pessoas interessadas possam seguir um caminho comum na organização da informação.

Para facilitar a identificação e a seleção das ações referentes ao Orçamento Habitação, propõe-se que o levantamento seja feito em duas etapas complementares. Nesse sentido, considera-se como integrantes do Orçamento Habitação tanto ações agregadas na função habitação quanto aquelas que melhoraram as condições de habitabilidade, mesmo que classificadas em outras funções. Sendo assim, a organização da informação será apresentada de forma a visualizar as duas etapas:

(a) Primeira etapa – organização funcional – a partir da classificação orçamentária funcional.

(b) Segunda etapa – organização direta – a partir da leitura dos programas, projetos e atividades

Nas duas etapas, a primeira providência é buscar as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Essa tarefa em geral constitui um desafio, sobretudo no âmbito municipal, quando as leis não são disponibilizadas em meios eletrônicos.

Lembre-se: a organização da informação a partir da Lei Orçamentária vai possibilitar uma análise do que esta planejado. Como o orçamento é autorizativo, esse planejamento pode não se realizar.

Para acompanhar o que de fato está sendo realizado (execução orçamentária) pelas administrações públicas, a organização da informação deverá ser feita a partir dos relatórios de execução orçamentária, o que constitui igual desafio, já que os relatórios disponibilizados por força da Lei de Responsabilidade Fiscal não detalham as despesas por projeto e atividade.

Depois de selecionadas, as informações precisam ser visibilizadas, e para isso recomenda-se a elaboração de tabelas em que as ações, com os seus respectivos valores, estejam amplamente discriminadas, de forma a possibilitar uma boa análise. Recomenda-se também que, quando da visibilidade, sejam disponibilizadas informações gerais sobre o orçamento público analisado, por exemplo: o total do orçamento, as funções e as unidades que apresentam maior volume de recursos orçados.

Organização Funcional – Primeira Etapa

A Organização Funcional permite levantar de maneira rápida e direta as informações, já que uma das formas de detalhamento das despesas na LOA é por Função. Como **Habitação** é uma função orçamentária, a primeira providência é identificar a totalidade dos recursos relacionados na função Habitação.

Quadro 1 – Orçamento Fiscal LOA 2008. Despesas Organizadas por Função

ORÇAMENTO FISCAL 2008				R\$ 1,00
DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR FUNÇÃO		RECURSOS DE TODAS AS FONTES		
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	TESOURO DO ESTADO	OUTRAS FONTES	TOTAL
01	LEGISLATIVO	331.326.000	620.000	331.946.000
02	JUDICIÁRIO	538.641.700	0	538.641.700
04	ADMINISTRAÇÃO	832.834.000	31.767.000	864.601.000
06	SEGURANÇA PÚBLICA	1.059.755.300	10.401.800	1.070.157.100
08	ASSISTÊNCIA SOCIAL	20.617.500	11.312.900	31.930.400
09	PREVIDÊNCIA SOCIAL	43.348.000	1.911.420.000	1.954.768.000
10	SAÚDE	970.529.100	985.632.900	1.956.162.000
11	TRABALHO	109.029.300	7.916.000	116.945.300
12	EDUCAÇÃO	1.193.378.500	29.803.100	1.223.181.600
13	CULTURA	25.757.900	22.010.000	47.767.900
14	DIREITOS DA CIDADANIA	341.453.200	11.850.300	353.303.500
15	URBANISMO	52.872.600	15.463.000	68.335.600
16	HABITAÇÃO	30.092.000	4.430.000	34.522.000
17	SANEAMENTO	96.364.000	18.673.300	115.034.300
18	GESTÃO AMBIENTAL	48.309.100	12.611.000	60.920.100
19	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	33.031.000	18.950.000	51.981.000
20	AGRICULTURA	181.288.200	23.885.000	205.173.200

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR FUNÇÃO		RECURSOS DE TODAS AS FONTES		
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	TESOURO DO ESTADO	OUTRAS FONTES	TOTAL
21	ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	5.152.300	900.000	6.052.300
22	INDÚSTRIA	58.062.500	45.255.000	103.317.500
23	COMÉRCIO E SERVIÇOS	72.797.900	25.956.700	98.749.600
24	COMUNICAÇÕES	2.305.000	0	2.305.000
25	ENERGIA	959.000	370.000	1.329.000
26	TRANSPORTE	211.034.200	283.671.700	494.705.900
27	DESPORTO E LAZER	9.253.000	2.500.000	11.753.000
28	ENCARGOS ESPECIAIS	3.420.560.900	15.435.000	3.435.995.900
99	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	45.783.500	0	45.783.500
TOTAL		9.733.530.700	3.490.834.700	13.224.365.400

Fonte: Governo de Pernambuco. Lei Orçamentária Anual, 2008. Pág. 55

Mais do que saber o montante de recursos investidos na habitação, interessa-nos saber, sobretudo, em que esses recursos serão utilizados, ou seja, é essencial saber em que serão empregados, e para isso precisaremos identificar os programas, projetos e atividades planejados pela administração vinculados à função habitação.

Para facilitar a busca, é necessário um prévio conhecimento da estrutura administrativa da gestão, isto é, quais são os órgãos existentes e qual ou quais realizam ações de habitação. Sabendo-se quais os órgãos que executam as ações de habitação, basta procurar os projetos e atividades descritas na função habitação. Para tanto, é preciso conhecer a classificação funcional estruturada por códigos.

Anteriormente, explicamos que as informações orçamentárias são classificadas por unidade orçamentária, função, subfunção, programa, projeto/atividade, e a elas corresponde uma codificação. Agora, passaremos a detalhar a lógica da codificação.

Programas, projetos e atividades relacionados às funções e subfunções são consolidados por órgãos e apresentados no Quadro de Detalhamento das Despesas, que consiste em um anexo da LOA.

A codificação é composta por diversos dígitos em sequência. Para compreendê-la, é preciso entender o que cada dígito significa. A função e a subfunção têm códigos padronizados válidos em todo o território nacional; já as unidades orçamentárias, os programas, os projetos e atividades têm os seus códigos especificados por cada ente público (União, estado e município). No entanto, a ordenação dos

dígitos não muda de sequência, de modo que os primeiros dígitos indicam o órgão e a unidade orçamentária, seguidos da função e subfunção, e os últimos algarismos representam, respectivamente, o programa e o projeto/atividade.

Para facilitar a compreensão, apresentamos um exemplo, tendo como referência a apuração feita a partir da LOA de 2008 do Estado de Pernambuco.

Quadro 2 - Orçamento Fiscal LOA 2008. Codificação na Peça Orçamentária

00609 COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS - CEHAB

Legislação: Lei nº 7.832, de 06 de abril de 1979; Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003; Decreto nº 25.614, de 04 de julho de 2003; Decreto nº 26.221 de 10 de dezembro de 2003; Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007; e Lei nº 13.214, de 30 de março de 2007.

Finalidades: Participar da política de desenvolvimento urbano do Estado, promovendo a racionalização dos problemas habitacionais da comunidade, sob o prisma do relevante interesse social.

DESCRIÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ANUAL DE TRABALHO

PROGRAMA(F): 0119 - DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO EM HABITAÇÃO POPULAR

Objetivo: Desenvolver tecnologias para redução de custos na construção de habitações populares.

Atividade: 00609.164820119.0923 - Pesquisa Tecnológica para Habitação Popular

Finalidade: Promover experimentos para aprimoramento tecnológico do projeto e da produção de habitação popular.

<u>Produto</u>	<u>Unidade</u>	<u>Meta</u>
Pesquisa Realizada	Unidade	1

Atividade: 00609.164820119.0924 - Assessoria Técnica em Habitação Popular

Finalidade: Oferecer um serviço técnico qualificado para realização de projetos de engenharia com a finalidade de construir habitações populares, para assim, viabilizar o acesso das famílias de baixa renda a sua habitação, formando parcerias com os municípios, iniciativa privada e a sociedade organizada como um todo.

<u>Produto</u>	<u>Unidade</u>	<u>Meta</u>
Assessoria Prestada	Unidade	1

Fonte: Governo de Pernambuco. Lei Orçamentária Anual, 2008. Pág. 688

Classificação	Codificação	Especificação
Unidade Orçamentária	00609	Companhia Estadual de Habitação e Obras
Função	16	Habitação
Subfunção	482	Habitação Urbana
Programa	0119	Desenvolvimento Tecnológico em Habitação Popular
Atividade	0924	Assessoria Técnica em Habitação Popular

Compreendendo como as informações aparecem na LOA, já podem ser selecionados os programas, projetos e atividades que compõem a Função Habitação. A Organização da informação selecionada deve ser feita de forma a facilitar a sua apresentação e análise. Nesse sentido, apresentamos uma tabela como modelo a ser seguido.

Órgão	Unidade orçamentária	Função	Subfunção	Programa	Projeto /Atividade	Valor em R\$

As informações selecionadas serão todas respectivas à função habitação, mas, mesmo assim incluiremos a função numa coluna a fim de compatibilizar a visualização da informação a partir das duas etapas. Recomendamos que, na falta de um programa específico de totalização dos dados, seja utilizado o programa Excel.

A fim de incrementar a análise, ainda se pode incorporar outros dois itens de especificação, o **grupo da despesa e a fonte de recursos**.

Se a organização da informação, considerando a funcional-programática, é mais rápida, a análise é mais demorada, pois exige maior rigor, já que uma mesma classificação pode englobar ações de natureza distinta e ainda incluir ações e despesas não pertinentes, assim como excluir outras pertinentes, devido ao alto grau de agregação da classificação funcional-programática e à inexistência de titulação oficial padronizada de ações.

Em outras palavras, ainda não podemos afirmar que o investimento da habitação é a totalidade dos valores contidos na função habitação; assim, é preciso ampliar o universo de busca observando outros critérios, uma vez que alguns programas que se relacionam com a provisão de oportunidades habitacionais estão previstos em outras funções.

Grupo de despesa: é a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. São seis os Grupos de Despesa, conforme se segue, com o seu respectivo código:

- 1 – Pessoal e Encargos Sociais;
- 2 – Juros e Encargos da Dívida;
- 3 – Outras Despesas Correntes;
- 4 – Investimentos;
- 5 – Inversões Financeiras;
- 6 – Amortização da Dívida.

Fonte de recursos: visa identificar a origem dos recursos (do Tesouro, Operações de Crédito, Transferências Voluntárias, etc.) que financiam os elementos de despesa; um elemento de despesa pode dispor de mais de uma fonte distinta para seu financiamento; cada ente público (município, estado e União) define sua classificação.

Leitura Discricionária – Segunda Etapa

A organização da informação pela funcional programática não possibilita a identificação da totalidade das ações e respectivas despesas que devem compor o orçamento da habitação, já que existem ações que são reconhecidamente planejadas em prol da Habitação, embora não componham o orçamento detalhado na função Habitação por uma escolha da gestão. Neste caso passaremos a detalhar as informações a partir da leitura direta, considerando as palavras chaves previamente identificadas.

Considerando que a organização direta é complementar à organização funcional, não selecionaremos nessa tabela os projetos e atividades relacionados à Função Habitação, portanto quando da análise deve-se considerar as duas tabelas.

Uma vez que o propósito central dessas análises é permitir visualizar se os programas habitacionais levam consideram ou não o recorte de gênero, é fundamental tentar identificar se há uma correlação direta entre as diretrizes que estão definidas em programas que visam ao fortalecimento dessa perspectiva no conjunto das políticas governamentais, incluindo-se aí a Habitação. Outra iniciativa é tentar identificar em que projetos se fomenta o acesso das mulheres ao trabalho, terra e moradia, verificar quanto de recursos está sendo destinado à moradia e de que forma vem sendo aplicado, pois é possível que, embora a questão da moradia seja mencionada em projetos como esses, não haja metas definidas e valor estipulado para garantir a sua execução.

Além do conhecimento prévio da realidade político-administrativa que estiver em análise, é necessário que a pessoa responsável pela análise também tenha conhecimento da temática orçamentária, pois, para se extraírem as informações, convém interpretar o título dos projetos e atividades orçamentários e conhecer sua finalidade.

Se bem que a organização da informação seja conduzida, basicamente, em função do conhecimento e da interpretação direta de quem esta analisando, recomendamos dois procedimentos:

- 1) Mapeamento prévio dos órgãos que desenvolvem ações relacionadas com a Habitação. O mapeamento direcionará a leitura, não sendo necessária a leitura da LOA como um todo.
- 2) Elaboração de uma lista de termos correlatos à temática analisada, tendo em vista a seleção dos projetos e atividades relacionadas com a habitação de interesse social com recorte de gênero.

A título de ilustração, apresentaremos o mapeamento e a lista de termos correlatos, tendo como referência a LOA do Estado de Pernambuco de 2008.

Quadro 3 – Secretarias Seleccionadas e Palavras Chave

SECRETARIAS SELECIONADAS	PALAVRAS CHAVE
GOVERNADORIA DO ESTADO	HABITAÇÃO
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	INFRAESTRUTURA
SECRETARIA DA SAÚDE	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	HABITABILIDADE
SECRETARIA DE TURISMO	MORRO
SECRETARIA DA CASA CIVIL	ALAGADO
SECRETARIA DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA	FAVELA
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
	SANEAMENTO BÁSICO
	PLANO URBANÍSTICO
	ABASTECIMENTO DE ÁGUA
	TERRA E MORADIA
	FUNDIÁRIA
	MULHER *
	GÊNERO *
	VIOLÊNCIA DOMÉSTICA *

* Embora sejam palavras-chave, os termos *MULHER*, *GÊNERO* e *VIOLÊNCIA DOMÉSTICA* só serão seleccionados quando relacionados com a habitação. Para um melhor entendimento, apresentaremos o exemplo de uma ação seleccionada em função da palavra-chave: 14.422-0396-2460 – Fomento a projetos voltados à inserção da mulher no trabalho e renda, à terra e à moradia.

Quadro 4 - Orçamento Fiscal LOA 2008. Projetos

PROGRAMA(A): 0396 - AUTONOMIA E VALORIZAÇÃO DA MULHER *			
Objetivo:	Fortalecer o desenvolvimento de iniciativas que ampliam a autonomia das mulheres e atendam suas necessidade diferenciadas valorizando a sua função social, econômica e cultural.		
Atividade:	00101.144220396.2460 - Fomento a Projetos Voltados a inserção da Mulher no trabalho e Renda, à Terra e a Moradia. Fortalecer a inclusão socioeconômica das mulheres as condições de vida da população feminina.		
Finalidade:	Produto	Unidade	Meta
	Projeto Apoiado	Unidade	10

Fonte: Governo de Pernambuco. Lei Orçamentária Anual, 2008. Pág. 179

Ao longo da seleção da informação, aparecem dúvidas sobre o que incluir ou excluir, ou, ainda, sobre o que considerar como orçamento da Habitação. É bem provável que, em diversas situações, haja

dúvida quanto a uma determinada escolha, quanto à inclusão ou exclusão de uma determinada ação. O importante é reunir argumentos para subsidiar a opção e tomar cuidado para não superdimensionar os valores do orçamento com programas que não implicam diretamente a provisão de oportunidades habitacionais, visto que, isso pode ocultar o problema que pretendemos evidenciar.

Após a seleção dos programas, projetos e atividades que compõem o Orçamento da Habitação, faz-se necessária a elaboração de um quadro em que as informações estejam discriminadas de forma sua facilitar a apresentação e análise. Assim recomendamos a utilização da mesma tabela apresentada como modelo na etapa de organização funcional programática.

Tendo como referência os procedimentos aqui sistematizados, mostraremos em anexo o exercício prático de organização da informação a partir da Lei Orçamentária Anual de Pernambuco de 2008 e 2009.

Organizando a informação na prática

Tendo como referência a Lei Orçamentária do Estado de Pernambuco de 2008, podemos indicar as intenções do governo do Estado quanto ao seu planejamento para a habitação com recorte de gênero. Falamos de intenções, pois as informações foram organizadas a partir da Lei Orçamentária que, como já foi dito, pode não se concretizar quando da execução orçamentária.

Informações gerais sobre o Orçamento do Estado de Pernambuco para o ano de 2008

O orçamento fiscal previsto foi de treze bilhões e duzentos e vinte e quatro milhões, sendo 96% das receitas orçamentárias provenientes das receitas tributárias (60%) e das transferências correntes (36%).

O **Orçamento Fiscal** refere-se apenas às despesas dos Poderes do Estado, seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Fundações instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público Estadual. Ficam de fora 461.552 milhões do orçamento de Investimento das Empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

Na Lei Orçamentária, uma forma de detalhar a realização da despesa é pela função. São ao todo 25 funções, dentre elas Habitação. Chama a atenção que, em apenas cinco funções (Previdência Social, Saúde, Educação, Segurança Pública, e Administração), há uma concentração das despesas (54%), conforme mostra o gráfico I. Outra forma de detalhar a despesa é pelo órgão. Nesse caso, foi destinado as secretarias da Saúde, Educação, Defesa Social, Administração e Fazenda o maior volume de recursos, como pode ser observado no gráfico II.

Gráfico I - Distribuição das Despesas por Função

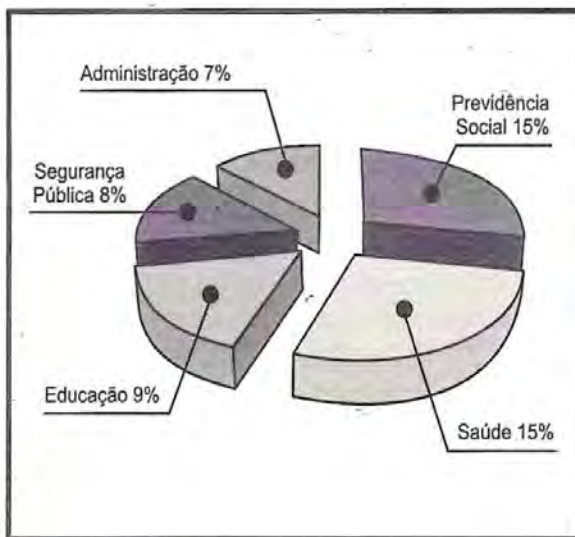
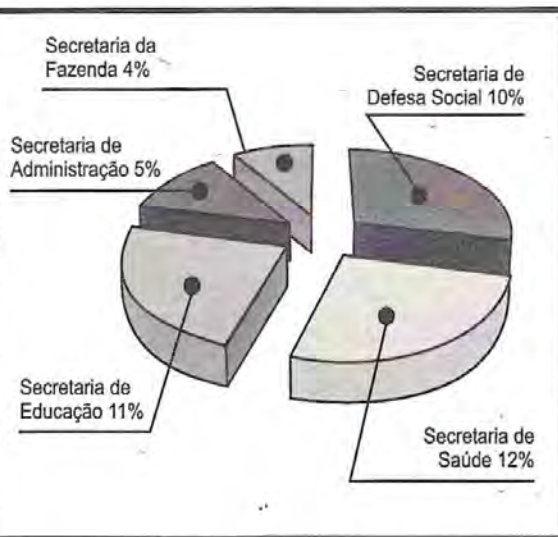


Gráfico II - Distribuição das Despesas por Secretarias



Tendo como referência a organização da informação a partir da funcional programática apresentaremos no Quadro 2 o detalhamento dos projetos e atividades a partir da aplicação da metodologia. Ressalte-se que, nesse caso, só foram selecionados os projetos e atividades relacionados com a função Habitação.

Quadro 2 – Projetos ou Atividades Selecionados na LOA 2008 a partir da Função Habitação

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO	SUB-FUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO E/OU ATIVIDADE	R\$
CEHAB	HABITAÇÃO	Administração Geral	Apoio Administrativo às ações da CEHAB	Gestão Administrativa das Ações da CEHAB	1.300.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Administração Geral	Gestão da política de ação da CEHAB	Direção, Supervisão e Coordenação das Ações da CEHAB	1.175.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Formação de Recursos Humanos	Gestão da política de ação da CEHAB	Treinamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos da CEHAB	10.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Gestão da política de ação da CEHAB	Implantação do Sistema de Qualificação na CEHAB	100.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Promoção de regularização fundiária	Regularização Fundiária	2.220.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Banco de terras para habitação	Produção de Lotes Urbanizados	40.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Desenvolvimento tecnológico em habitação popular	Assessoria Técnica em Habitação Popular	5.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Desenvolvimento tecnológico em habitação popular	Pesquisa Tecnológica para Habitação Popular	5.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Promoção de habitação de interesse social	Recursos e melhoria de Unidades Habitacionais	360.000

Cont.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO	SUB-FUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO E/OU ATIVIDADE	R\$
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Promoção de habitação de interesse social	Operacionalização do Setor Habitacional Popular	1.840.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Promoção de habitação de interesse social	Construção e/ou Recuperação de Habitações Danificadas pelas Inundações	7.400.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Promoção de habitação de interesse social	Construção de Habitações de Interesse Social	13.462.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Promoção de habitação para família com renda acima de 5 (cinco salários mínimos)	Construção de Unidades Habitacionais	220.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Urbanização de assentamentos precários	Intervenções Fiscais, Socioambientais e de Regularização Fundiária em Assentamentos Precários	5.500.000
FEHAB	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Gestão de políticas estaduais de habitação	Formação e Apoio às Ações de Melhoria da Habitabilidade no Estado	100.000
	HABITAÇÃO	Habitação Urbana	Programa de infraestrutura em áreas de baixa renda na RMR Prometrópole	Execução de Ações do PROMETRÓPOLE pela CEHAB	210.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Outros encargos especiais	Apoio Administrativo às ações da CEHAB	Concessão de Vale Transporte e Auxílio Alimentação a Servidores da CEHAB	5.000
FEHAB	HABITAÇÃO	Planejamento e Orçamento	Gestão da política estadual de habitação	Elaboração do Plano Estadual de Habitação	400.000

Cont.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO	SUB-FUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO E/OU ATIVIDADE	R\$
CEHAB	HABITAÇÃO	Tecnologia da Informação	Apoio Administrativo às ações da CEHAB	Contribuições Patronais da CEHAB ao FUNAFIN	10.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Tecnologia da Informação	Sistema estadual de informática de governo (SEIG)	Implantação do Sistema de Gestão Digital - GRP na CEHAB	36.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Tecnologia da Informação	Sistema estadual de informática de governo (SEIG)	Operacionalização dos Núcleos de Informática - NI da CEHAB	60.000
CEHAB	HABITAÇÃO	Tecnologia da Informação	Sistema estadual de informática de governo (SEIG)	Operacionalização do Acesso à Rede Digital Corporativa de Governo PE-MULTIDIGITAL da CEHAB	64.000
CUSTO TOTAL DOS PROGRAMAS E PROJETOS/ATIVIDADE					34.522.000

A organização da informação pela funcional programática não possibilita a identificação da totalidade das ações e respectivas despesas que devem compor o orçamento da habitação, já que tem ações que são reconhecidamente planejadas em prol da Habitação, mas, mesmo assim, não compõem o orçamento detalhado na função habitação por uma escolha da gestão. Nesse caso, passaremos a detalhar as informações a partir da leitura direta, de acordo com as palavras-chaves previamente identificadas.

Considerando que a organização direta é complementar à organização funcional, não selecionaremos nesta tabela os projetos e atividades relacionados à Função Habitação, portanto, quando da análise, devem ser consideradas as duas tabelas.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO	SUB-FUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO E/OU ATIVIDADE	R\$
DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA	Saneamento	Saneamento Básico Urbano	Melhoria da infraestrutura e dos serviços básicos no distrito estadual de Fernando de Noronha	Implantação da Obra de Infraestrutura Hídrica e de Esgotamento Sanitário no Distrito Estadual de Fernando de Noronha	1.200.000
GABINETE DO GOVERNADOR	Administração	Assistência a Criança e Adolescente	Gestão da Política de Proteção e defesa dos direitos da criança, do adolescente, do cidadão, da mulher e da paz	Atividades do Conselho Estadual do Direitos da Mulher	30.000

Cont.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO	SUB-FUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO E/OU ATIVIDADE	R\$
GABINETE DO GOVERNADOR	Direito da Cidadania	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Autonomia e valorização da mulher	Fomento a projetos voltados para a inserção da mulher no trabalho e renda, a terra e a moradia	293.200
GABINETE DO GOVERNADOR	Direito da Cidadania	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Autonomia e valorização da mulher	Fortalecimento a projetos voltados para a inserção da mulher no trabalho e renda, a terra e a moradia	150.000
GABINETE DO GOVERNADOR	Direito da Cidadania	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Autonomia e valorização da mulher	Realização de conferência estadual de política para a mulher	20.000
GABINETE DO GOVERNADOR	Direito da Cidadania	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Enfrentamento à violência contra a mulher	Atenção à mulher vítima de violência doméstica	1.076.500
SECRETARIA DAS CIDADES	Urbanismo	Serviços Urbanos	Programa de Apoio em habitação, trânsito, transporte, saneamento ambiental e a projetos estruturadores de desenvolvimento econômico e social	Apoio à implementação de projetos integrados de intervenção urbanística e social	7.040.000
SECRETARIA DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA	Organização Agrária	Reforma Agrária	Formação de assentamentos privados para trabalhadores rurais	Crédito Fundiário para Pequenos Trabalhadores Rurais	1.944.300
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	Direito da Cidadania	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Execução da política estadual de promoção e defesa dos direitos humanos	Implantação de Centro de Apoio às Vítimas de Violência	69.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Direito da Cidadania	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Chapéu de Palha	Apoio às Ações de Capacitação de Mulheres	450.000

Cont.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO	SUB-FUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO E/OU ATIVIDADE	R\$
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Saneamento	Preservação e Conservação Ambiental	Programa Estadual de Parceria Público-Privada	Estudo para a implementação de Sistema de Abastecimento de água, coleta e tratamento de Esgoto do Projeto Praia do Paiva	100.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Saneamento	Preservação e Conservação Ambiental	Programa Estadual de Parceria Público-Privada	Estudo para a implementação de Sistema de Abastecimento de água, coleta e tratamento de Esgoto de SUAPE	60.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Saneamento	Saneamento Básico Urbano	Programa Estadual de Parceria Público-Privada	Estudo para a implementação de Sistema de Abastecimento de água, coleta e tratamento de Esgoto da Região Metropolitana	50.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Saneamento	Saneamento Básico Urbano	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de PE (PROMATA)	Ações de Saneamento Básico	16.214.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Saneamento	Infraestrutura Urbana	Programa de Infraestrutura em Áreas de baixa renda na RMR - PróMetrópole	Implantação de Infraestrutura local nas áreas do Recife e Olinda	5.092.300
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Urbanismo	Infraestrutura Urbana	Programa de Infraestrutura em Áreas de baixa renda na RMR - PróMetrópole	Implantação da infraestrutura supra local	4.130.600
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Urbanismo	Infraestrutura Urbana	Viva o morro	Estruturação urbana em áreas de morro e alagado	12.390.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Urbanismo	Infraestrutura Urbana	Viva o morro	Gestão de risco em áreas de morro e alagado	106.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Urbanismo	Infraestrutura Urbana	Programa Estadual de Operações Urbanas	Elaboração de Estudos para Operação Urbana Arena Recife e Olinda	150.000

Cont.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO	SUB-FUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO E/OU ATIVIDADE	R\$
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Urbanismo	Infraestrutura Urbana	Programa Estadual de Operações Urbanas	Redesenho Plano Urbanístico Recife-Olinda	25.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Urbanismo	Planejamento e Gestão	Gestão de uso e ocupação do solo	Operacionalização dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo	80.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Urbanismo	Tecnologia e Informação	Gestão de uso e ocupação do solo	Implementação e adequação dos instrumentos de gestão do uso do solo urbano, de forma compartilhada, transporte	135.000
SECRETARIA DE TURISMO	Comércio e Serviço	Turismo	Infraestrutura Turística	Implantação do sistema de esgotamento sanitário do Polo Costa dos Arrecifes	65.000
CUSTO TOTAL DOS PROGRAMAS E PROJETOS/ATIVIDADE					59.374.300

2.2. ANALISANDO A INFORMAÇÃO

Tão importante quanto organizar a informação são as conclusões a que poderemos chegar. No entanto, transformar a informação em uma ferramenta de promoção e defesa das políticas públicas habitacionais implica considerar algumas questões sobre o desafio de fazer análises a partir dos orçamentos públicos, já que os mesmos são estruturados segundo exigências legais, não se destinam a evidenciar as políticas públicas implementadas e não favorecem a avaliação do desempenho das administrações públicas.

A informação selecionada não diz tudo. Faz-se necessário considerar que o orçamento público traduz o entendimento do governo sobre as realizações a serem implementadas em benefício da população. Além de que os resultados das políticas públicas envolvem diversas outras decisões sobre sua concepção e implementação que não estão diretamente relacionadas com a estruturação e execução dos orçamentos. Portanto, é falho interpretar as informações orçamentárias e financeiras sem as devidas contextualizações sociais, econômicas, políticas e administrativas.

É possível ainda que algumas ações possam ter ficado de fora, ou mesmo entrado indevidamente quando da seleção e organização da informação. Sendo assim, os resultados obtidos poderão ser questionados sob o argumento de estarem considerando ou deixando de considerar determinadas ações/despesas. A análise, portanto, tem de enfatizar os números como um indicador para mostrar se o planejado está sendo cumprido e se houve aumento dos gastos a favor da habitação de interesse social, e sobretudo em favor das mulheres.

Para que se explore o potencial das informações obtidas, a análise deve ser capaz de registrar as conclusões que mostrem os pontos principais de forma consistente. Para estruturar a análise do Orçamento da Habitação, sugerimos as seguintes indagações:

- Que dificuldades foram identificadas durante a organização da informação?
- Qual a proporção do orçamento da habitação em relação ao orçamento total?
- Qual o percentual de execução comparado com a dotação orçamentária inicial?
- Os valores investidos na habitação representam qual proporção do Produto Interno Bruto (PIB)?
- Houve ou não crescimento das despesas a favor da Habitação? Por quê?
- O valor previsto originalmente está sendo executado no ritmo e volume adequados?
- O valor previsto é suficiente para atingir as metas estabelecidas na política nacional de habitação?
- É possível, a partir do levantamento feito, identificar áreas em que se deva reivindicar o aumento dos recursos? Quais? Por quê?
- As ações orçamentárias atendem às proposições dos movimentos sociais?
- É possível identificar qual é o perfil das famílias atendidas nesses programas, considerando os recortes de gênero e raça?
- As ações são compatíveis com as diretrizes políticas aprovadas nos processos de Conferência das Cidades e de Políticas para Mulheres do Estado de Pernambuco?
- A política de habitação está sendo executada levando em conta que as desigualdades entre homens e mulheres criam obstáculos para que as mulheres tenham garantido seu direito à moradia, assegurada a titularidade da casa e do terreno?
- As obras foram executadas visando assegurar a qualidade na construção e o atendimento às necessidades reais da população beneficiária?

3

Construindo a Incidência Política

Nas últimas décadas, o avanço da democracia no Brasil trouxe à cena política outros sujeitos coletivos – dentre eles os movimentos de mulheres. Com novas pautas e demandas específicas, esses movimentos conduzem a repensar: a noção de cidadania que conhecemos dá conta dessas novas demandas? Em que medida a luta por pautas específicas ampliam o campo dos direitos e, em consequência, nos obriga a repensar o que entendemos por democracia? Como fazer uma aliança entre diferentes movimentos, reconhecendo como justas suas reivindicações e buscando entender como elas propõem novos problemas sobre temas tradicionais, como, por exemplo, a reforma urbana? De que maneira os problemas que vivenciamos nas cidades trazem desafios para os movimentos de mulheres que lutam pelo reconhecimento de seus direitos?

São questões como essas que orientaram uma ação conjunta no desenvolvimento desse projeto, colocando em diálogo o Fórum de Reforma Urbana e o Fórum de Mulheres de Pernambuco. O resultado desse esforço é o que se apresentará em seguida. Entende-se que, se as questões propostas aqui não esgotam os desafios que importa serem refletidos no contexto de uma luta mais articulada entre movimentos sociais, poderá apontar pistas para que diferentes movimentos avancem nesse campo.

Assim, apresenta-se aqui um conjunto de procedimentos para influenciar a gestão do processo orçamentário. Nesse sentido, a incidência é entendida como a capacidade do Fórum de Mulheres de Pernambuco e do Fórum de Reforma Urbana de avaliarem concretamente o desempenho das ações a favor da habitação, decidir com maior clareza quais as políticas públicas que devem ser priorizadas a cada período e exigir eficiência e eficácia do Poder Público na alocação dos recursos.

De maneira geral, as recomendações buscam dar respostas a um conjunto de dúvidas e preocupações formuladas à medida que se avançou na reflexão sobre as dificuldades encontradas para se monitorar o orçamento público.

O sucesso na incidência depende da capacidade de articulação das organizações. É possível afirmar que a participação da sociedade civil organizada no monitoramento do orçamento público se concretizará a partir de uma ação sistemática e articulada enquanto movimento, ou seja, na medida em que se coloquem forças em uma rede de controle social que comprometa todos os seus/suas integrantes na luta pela promoção de políticas integradas no âmbito da reforma urbana e com recorte de gênero.

A incidência no orçamento da habitação ainda constitui um desafio. Nesse sentido, apresentamos algumas condições a serem superadas pelas organizações:

- Revisitar as plataformas de ação com o objetivo de transformar diretrizes em metas concretas que contribuam para se acompanhar a execução orçamentária.
- Articular as/os representantes dos movimentos sociais nos Conselhos da Cidade e de Políticas para Mulheres para a apuração de informações que sirvam de subsídios para os movimentos e, ao mesmo tempo, façam pressão pela defesa das propostas apresentadas por esses movimentos.
- Ampliar o acesso ao conhecimento e às informações sobre orçamento público.
- Pautar o tema, definindo estratégias de atuação nos fóruns, redes e outras articulações sociais pelas políticas públicas.
- Estabelecer um diálogo permanente com os poderes públicos: Executivo, Legislativo e Judiciário (Ministério Público) para intervenção no planejamento e execução do orçamento.
- Incluir nos respectivos planos de trabalho o calendário específico do ciclo orçamentário.
- Formular estratégias de pressão adequadas para assegurar a inclusão de propostas no planejamento orçamentário.
- Criar uma estratégia específica para o monitoramento do trabalho na Assembleia e nas Câmaras de Vereadores.
- Criar uma comissão de pessoas que entendam mais sobre orçamento para fazer o levantamento de informações e socializa-las por meio de boletins, informativos, dentre outros materiais de comunicação dirigidos às lideranças comunitárias.
- Seguir investindo em capacitação para as lideranças de diferentes movimentos sobre o processo orçamentário, incluindo o cronograma e aprofundando os conhecimentos sobre o passo a passo do ciclo orçamentário.
- Elaborar um diagnóstico da realidade sobre a qual se pretende atuar, para se ter maior clareza e consistência sobre a gravidade dos problemas e das soluções que se apresentam.
- Estabelecer parceria com o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público, uma vez que abrem acesso a informações relevantes, são fiscalizadores da ação governamental e podem atuar como um canal de acesso à justiça, quando pautados por movimentos sociais.



3.1 Definindo Estratégias

Tão importante quanto fortalecer as organizações para uma atuação articulada é definir estratégias de incidência voltadas para:

- Introduzir no planejamento do orçamento os recortes por sexo e raça a fim de que se possa identificar como as desigualdades se expressam na vida de homens e mulheres, e entre população branca e negra e, com isso, tornar visível a necessidade de políticas que enfrentem as barreiras à universalização das políticas de habitação.
- Reformular indicadores utilizados na formulação de políticas. Nesse caso, a incidência deve ser feita junto ao governo do estado, mas também na construção de indicadores formulados por órgãos de abrangência nacional, como o IBGE, por exemplo.
- Avaliar concretamente o desempenho das ações a favor das políticas urbanas.
- Decidir com maior clareza quais as políticas públicas que devem ser priorizadas em cada período.
- Estabelecer ações estratégicas em favor da implementação da Plataforma elaborada pelo Fórum de Reforma Urbana, ao invés de apresentar apenas reivindicações pontuais.
- Exigir eficiência e eficácia do poder público na alocação dos recursos públicos para o combate à pobreza e para a promoção dos Direitos Humanos.

As estratégias foram formuladas tendo como parâmetro o ciclo orçamentário, e, como já foi dito anteriormente, com o objetivo de influenciar a gestão orçamentária, desse modo, apresentamos questões que deverão ser submetidas ao gestor público em cada momento específico do ciclo, com o intuito de assegurar:

Na elaboração do Plano Plurianual - PPA

- Elaboração de um diagnóstico da realidade habitacional, para se ter maior clareza e consistência sobre a gravidade dos problemas e das soluções que se apresentam.
- Estabelecimento de indicadores para a avaliação da extensão da cobertura ou do benefício previsto para o período de quatro anos, a qual deverá resultar das despesas programadas.

Na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

- Normas de avaliação de programas e ações.

- 
- Adequação da alocação e da execução dos recursos destinados às ações de proteção e promoção da política da reforma urbana.
 - Obrigatoriedade da participação e da transparência quando da elaboração do projeto da Lei do Orçamento Anual.
 - Obrigatoriedade de publicação periódica do Relatório de Execução orçamentária, de forma a possibilitar o acompanhamento dos projetos e atividades.

Na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA

- Inclusão de ações de interesse do movimento em prol da reforma urbana;
- Aumento de recursos para determinada ação em benefício de determinados projetos ou atividades.

Calendário de datas de envios dos Projetos de Lei Orçamentária

Houve alteração nas datas de envio dos projetos de Lei Orçamentária. Não vigoram mais as datas estabelecidas nas Leis Orgânicas Municipais. O que está em vigor é o estabelecido na Emenda Constitucional nº 31, de 2008, que define novas datas para a tramitação das Peças Orçamentárias, tanto em âmbito Estadual quanto Municipal.

LDO – O Executivo envia para o Legislativo até 1º de agosto, e esse devolve para sanção até 31 de agosto do mesmo ano.

PPA – O Executivo envia para o Legislativo até 5 de outubro, e esse devolve para sanção até 05 de dezembro do mesmo ano.

A revisão anual do PPA segue a mesma data.

LOA - O Executivo envia para o Legislativo até 5 de outubro, e esse devolve para sanção até 5 de dezembro do mesmo ano.



Anexos

Anexo I – As Necessidades Habitacionais em Pernambuco

A Fundação João Pinheiro no estudo do Cálculo do *Deficit* Habitacional do Brasil define que as necessidades habitacionais se caracterizam por dois segmentos distintos: o *Déficit Habitacional* e a *Inadequação de Moradias*. O *Deficit* habitacional se refere à quantidade de novas habitações que precisam ser produzidas para atender as famílias que não possuem um domicílio adequado. A **inadequação habitacional se refere às condições de precariedade a que os domicílios estão submetidos**. Considera-se inadequada: a) as condições fundiárias, b) o excessivo número de pessoas morando no mesmo domicílio; c) a carência de infraestrutura; d) a falta de unidades sanitárias no domicílio. Os Quadros 1 e 2 apresentam as necessidades habitacionais para o Estado de Pernambuco e para a Região Metropolitana do Recife.

Quadro 1 - Evolução do *Deficit* Habitacional em Pernambuco e na RM Recife

Unidade Territorial	1991	2000	2004	2005	2006
PERNAMBUCO	290.300	381.214	405.305	427.923	403.842
Região Metropolitana	137.013	182.200	199.525	214.739	199.598

Fonte: Fundação João Pinheiro e dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2006.

Quadro 2 - Evolução da Inadequação de Moradias em Pernambuco e na RM Recife

Unidade Territorial	Inadequação habitacional	2000	2005	2006
Pernambuco	Inadequação Fundiária	87.467	74.456	77.758
	Adensamento Excessivo	83.220	74.273	79.678
	Domicílio sem banheiro	96.730	68.635	51.876
	Carência de Infraestrutura	892.753	921.503	954.584
RMR	Inadequação Fundiária	70.295	49.938	48.898
	Adensamento Excessivo	49.800	44.759	37.926
	Domicílio sem banheiro	52.257	32.112	24.557
	Carência de Infraestrutura	514.439	542.764	571.631

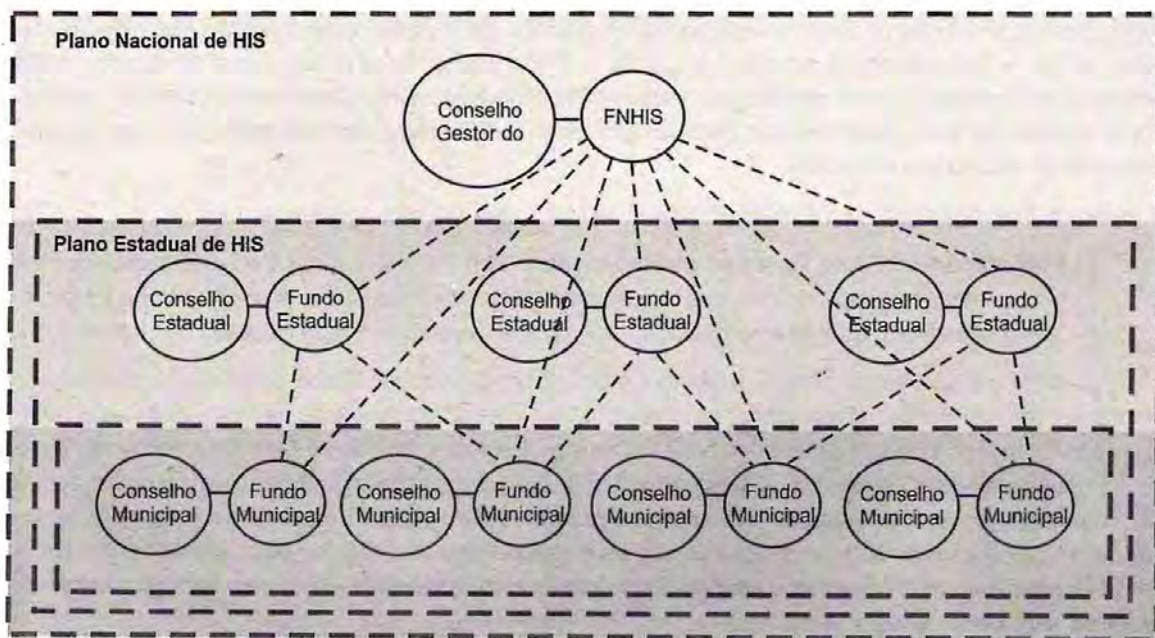
Fonte: Fundação João Pinheiro e dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2006.

O Brasil, no ano 2000, comprometeu-se, perante às Nações Unidas, em diminuir pela metade, nos 20 anos subsequentes, o *deficit* e das inadequações habitacionais existentes. Essa promessa foi uma das metas brasileiras para alcançar os Objetivos do Milênio. Os Objetivos do Milênio foram formulados pelas Nações Unidas para sugerir aos Países signatários uma progressiva diminuição das precárias condições de vida das famílias mais vulneráveis e a melhoria das condições de conservação dos recursos naturais do planeta. Os numeros apresentados acima mostram que as necessidades habitacionais pernambucanas cresceram quando deviam ter diminuído. No entanto, a conjuntura parece mais favorável a partir de agora. Além da formulação da Política Estadual de Habitação, o Governo Estadual será contemplado com o Programa Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC) e com o Programa Federal Minha Casa Minha Vida. Esperamos que a situação de precariedade em que se encontram mais de 1 milhão de pernambucanos, seja revertida.

Anexo II – O Sistema e a Política de Habitação de Interesse Social

No campo institucional da elaboração e constituição de políticas de combate aos problemas habitacionais, destaca-se a recente promulgação da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Essa lei resulta de um amplo processo de mobilização social e é um marco para o reconhecimento da necessidade de priorizar a produção de habitação de interesse social. Define que estados e municípios, ao aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, poderão acessar recursos federais para fortalecer a produção de moradia na promoção de políticas compensatórias das precárias condições de habitabilidade das famílias. Para tanto, deverão formular a Política de Habitação de forma democrática e participativa e instituir os Conselhos e Fundos específicos. Assim, fica criado um sistema que integra os três entes federativos - governos federal, estadual e municipais – para a produção de moradia de interesse social. A Figura 1 apresenta essa estrutura.

Figura 01 – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social



Fonte: Leite, Socorro. Aula Ministrada no Curso Políticas Públicas e Gestão Local. Recife: Fase-Observatório das Metrópoles, 2008.

Os estados e municípios devem aderir e adequar-se ao sistema até 2009. Aqueles que não o fizerem não poderão acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2010. Uma importante inovação é que o acesso aos recursos do Fundo não é somente uma exclusividade de estados e municípios. Organizações sociais e cooperativas também podem acessá-los por meio do programa "Produção Social da Moradia".

A política Estadual de habitação de Interesse Social

Em 2008, o Governo de Pernambuco aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e iniciou o processo de adequação de suas instâncias participativas ao novo sistema. Em abril 2009, instalou o Conselho Estadual das Cidades, conforme deliberações da Conferência Estadual das Cidades realizada em 2007. Essa conferência também definiu que o Conselho de Habitação de Interesse Social estaria vinculado ao Conselho Estadual da Cidade e à sua Câmara Técnica de Habitação. Os arranjos legais dessa articulação ainda estão sendo pensados. A política estadual de habitação vem sendo formulada a partir de escutas regionais da população. Foi formulado também um Plano de Transição que serve para orientar a política enquanto o Plano de Habitação não estiver finalizado. **Vale salientar, no entanto, que na previsão Orçamentária Estadual a prioridade para habitação de interesse social não correspondeu à proposta do Plano de Transição apresentado pela Companhia Estadual de Habitação (CEHAB).**

O Plano de Transição definiu a Política Estadual de Habitação em três ações estratégicas:

- a) **Elaboração do Plano Estadual de Habitação (PEH)** – O PEH será uma Lei Estadual que irá estabelecer as metas de médio e longo prazo, linhas de financiamento e programas de provisão, de urbanização e de modernização da produção habitacional para o Estado de Pernambuco.

Depois de aprovado, pelo Conselho Estadual da Cidade, o Plano será referência para o monitoramento da Política Habitacional em Pernambuco, e seus diagnósticos deverão atualizar e detalhar as informações sobre os problemas habitacionais no Estado, tornando-se também referência para o acompanhamento das ações e avaliações dos resultados que se observarão a partir no processo de implementação do Plano. ***Vale destacar que os resultados do Plano Estadual de Habitação apresentados até o momento não responderam às expectativas levantadas aqui, de observar mais detalhadamente o perfil das famílias que compõem as demandas por habitação de interesse social (sexo, cor, perfil familiar etc.).***

- b) **Universalização do acesso à água, ao esgotamento sanitário** – Esta ação seria realizada

em parceria com o governo federal e conta com as previsões de recursos do programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para Pernambuco.

c) Promover a melhoria das condições de habitabilidade e a mobilidade – articula-se com dois programas:

a. Programa Minha Casa - Prevê a Construção de Habitações, Urbanização e Infraestrutura em Empreendimentos Habitacionais e Assentamentos Precários, com investimentos de R\$ 214.730.772,16. A meta foi construir 13.448 Unidades Habitacionais em 2008, sendo que 20 mil habitações deveriam ser construídas até junho de 2008 (10 mil habitações seriam promovidas em associação com os municípios que já tinham contratos com a Caixa). É importante perceber que grande parte das metas estabelecidas pelo Estado estão consorciadas com os Municípios e com o Governo Federal (via Caixa Econômica). Muitas dessas ações, portanto, não são passíveis de identificação nas Peças orçamentárias estaduais, o que dificulta o monitoramento tanto do Planejamento quanto da execução orçamentária dessas metas.

b. Programa de Regularização Fundiária Sustentável – Visa promover a regularização fundiária urbana em Conjuntos Habitacionais Convencionais e Especiais e em Assentamentos Irregulares e Precários. A meta foi resolver 3.000 Instrumentos de Regularização Fundiária, com recursos no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil Reais).



Anexo III – A Plataforma pela Habitação de Interesse Social

Em todos os anos eleitorais, as organizações que compõem o Fórum de Reforma Urbana elaboraram uma plataforma eleitoral para apresentar aos candidatos às eleições no executivo e no legislativo. Essa Plataforma contém propostas que visam assegurar o acesso de todas as cidadãs e todos os cidadãos a uma cidade mais justa e mais democrática. A seguir apresentamos essas propostas no campo da habitação e do solo urbano.

Habitação e Solo Urbano

1. Elaborar e implementar o plano de regularização fundiária das áreas urbanas de baixa renda, com objetivos, metas e orçamento específicos:
 - Agilizar a regularização fundiária em áreas de propriedade do estado;
 - Estabelecer convênios com os cartórios de registro de imóveis;
 - Instituir um núcleo especializado em promoção de ação de usucapião e na defesa do direito à moradia de famílias ameaçadas por ação de reintegração de posse;
 - Estimular e apoiar as prefeituras na execução de planos de regularização fundiária em áreas de baixa renda.
2. Promover uma política de proteção contra os despejos forçados, disponibilizando assessoria técnica e jurídica, viabilizando recursos financeiros e territoriais, de forma a evitar situações de violência no âmbito das ocupações urbanas e rurais, bem como a criação de uma ouvidoria das situações de despejos por parte do governo estadual;
3. Implementar a Política Estadual de Habitação e Construir 50 mil novas unidades habitacionais priorizando as mulheres chefes de famílias e afrodescendentes, com renda familiar de até 3 salários mínimos, com o fortalecimento do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, aportando 1% do recolhimento anual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Estado de Pernambuco.
4. Organizar um banco de terras por meio de desapropriação e de imóveis públicos sem utilização ou subutilizados, destinado a projetos habitacionais de interesse social, com garantia da cidadania plena;
5. Realizar investimentos para a incorporação de novas tecnologias com base nos princípios da

economia solidária, que reduzam os custos da construção, facilitem a implantação de projetos em sistema de autogestão com mutirão assistido e incluam o intercâmbio das melhores práticas já desenvolvidas pelos movimentos populares de moradia;

6. Implementar projetos estruturadores em parceria com os municípios para as áreas de interesse social, como morros e alagados, visando à drenagem e ao controle do uso e ocupação, mediante a realização de ações de caráter preventivo e processual, inclusive em termos de educação ambiental e orientação para as construções;
7. Estudar modelos de financiamento para a população que ganha até 3 salários mínimos, em que o prazo de financiamento não ultrapasse 10 anos e a prestação não seja superior a 10% do salário mínimo, considerando as diretrizes do SNHIS, da Resolução 460;
8. Estabelecer normas de proteção aos mutuários desempregados e revisar as normas que regulam as execuções dos contratos em caso de inadimplência de mutuários, visando à proteção contra os despejos;
9. Priorizar a titularidade da habitação em nome das mulheres, assegurando a infraestrutura urbana e os equipamentos necessários a moradia digna (habitabilidade) como transporte, escola, postos de saúde, áreas de lazer e cultura, creches, lavanderia comunitária, dentre outros;
10. Incentivar a criação e a organização de associações e cooperativas de mulheres autogestionárias para a construção de habitação e/ou geração de trabalho e renda, garantindo-se o acesso ao crédito desburocratizado pelos bancos públicos, a qualificação dos membros e o acompanhamento técnico.

Gênero e Raça

Garantir a igualdade de gênero e raça nos espaços de políticas públicas urbanas, alterando o lugar em que a mulher e o negro estão na sociedade, fortalecendo a sua participação nos espaços de poder e construindo uma nova cultura que esteja presente nas instituições e nos governos, investindo numa concepção em que mulheres e homens, negros e não negros tenham os mesmos direitos e oportunidades no acesso ao direito à cidade,

1. Formular e implementar uma política de assistência integral à mulher, articulando as seguintes dimensões: saúde, formação profissional, geração de trabalho e renda, segurança e assistência social;
2. Incorporar, na grade curricular do sistema educacional, as temáticas relacionadas com gênero, raça e etnia, produzindo subsídios pedagógicos específicos e capacitando as equipes de ensino;

3. Instalar e/ou reestruturar, em todas as regiões do Estado, as delegacias e casas de apoio às mulheres vítimas de violência;
4. Adotar a política de cotas para mulheres, negros (as) e pessoas portadoras de deficiência;
5. Fortalecer as organizações associativas de mulheres produtoras, realizando atividades de formação, disponibilizando linhas de crédito e apoio à comercialização dos produtos.

Democratização e Participação Popular

Adotar o modelo de gestão participativa ancorada nos valores éticos e na promoção da cidadania, no respeito e proteção aos direitos humanos, sem nenhuma forma de discriminação e preconceito.

1. Instalar o Conselho Estadual das Cidades como instância deliberativa das políticas de habitação, saneamento, transporte, trânsito, mobilidade e acessibilidade, com instalação de câmaras setoriais específicas;
2. Implementar uma experiência de democratização do Orçamento Público Estadual, com ampla participação dos diferentes segmentos sociais;
3. Fortalecer o funcionamento dos conselhos setoriais e a realização de conferências estaduais de políticas públicas.



Fórum Estadual de Reforma Urbana

ISBN 978-85-86471-40-7



9 788586 471407

Apoio:



EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

ETXEREGITZA ETA OIZARTE
SABINO BATA
Garapen Larrikatzearen Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA
Y ASUNTOS SOCIALES
Dirección de Convulsión al Desarrollo