

**FUNDAÇÃO SANTO ANDRÉ**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO**  
**ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE ENTIDADES DA SOCIEDADE**  
**CIVIL**

DAVI DE SOUZA  
OSMAR SILVA BORGES  
VANESSA PEREIRA GEBIN

**PROBLEMA:**  
**ESCASSEZ DE MORADIA POPULAR NA CIDADE DE SÃO PAULO**

**ATOR QUE DECLARA O PROBLEMA:**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão de curso de Especialização Estado, Políticas Públicas Gestão de Entidades da Sociedade Civil, pela Fundação Santo André.

Monitora: Isabella Jinkings

## Sumário

<b>1. Indicação da situação-problema e Fluxograma explicativo .....</b>	<b>1/1</b>
Situação Problema .....	1/1
Fluxograma Explicativo .....	3/1
<b>2. Análise e comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos .....</b>	<b>1/2</b>
Nó Explicativo 1 – Falta de prioridade da Prefeitura .....	1/2
Nó Explicativo 2 – Escassez de Recursos .....	1/2
Nó Crítico 1 (Nó Explicativo 3) – Interrupção e falta de continuidade de programas habitacionais .....	2/2
Nó Explicativo 4 - Concentração de propriedade .....	3/2
Nó Explicativo 5 - Especulação Imobiliária .....	4/2
Nó Explicativo 6- Alta do Preço da Terra .....	5/2
Nó Explicativo 7 - Divergências de interesses econômicos e sociais .....	5/2
Nó Explicativo 8 – Não aplicação do Plano Diretor .....	6/2
Nó Crítico 2 (Nó Explicativo 9) - Utilização de áreas de interesse social para outras finalidades .....	7/2
<b>3. Árvore do Problema .....</b>	<b>1/3</b>
Painel 1 – Árvore de problemas .....	2/3
<b>4. Plano de Ação .....</b>	<b>1/4</b>
Painel 2.1 .....	1/4
Painel 2.2 .....	2/4
<b>5. Análise de Atores .....</b>	<b>1/5</b>
Painel 3.1 .....	1/5
Painel 3.2 .....	3/5
Painel 3.3 .....	5/5
Painel 3.4 .....	7/5
<b>6. Análise de Riscos e Fragilidades .....</b>	<b>1/6</b>
<b>7. Considerações Finais .....</b>	<b>1/7</b>
<b>8. Referências Bibliográficas .....</b>	<b>1/8</b>

## 1. Indicação da Situação-Problema e Fluxograma Explicativo

### Situação Problema

Na década de 1950 até meados de 1990 o Brasil viveu um processo de adensamento desordenado e sem planejamento. As políticas adotadas pelos governos privilegiaram a agropecuária dos grandes fazendeiros deixando à mercê, sem nenhuma política de incentivo, os pequenos agricultores.

Essa política teve como consequência a expulsão dos trabalhadores do campo que sobreviviam da produção de suas terras, que os levou a procurar outras formas para sobreviver, desencadeando um forte processo migratório de trabalhadores rurais para cidades, principalmente aquelas que estavam em processo de industrialização e ofereciam vagas de emprego. O sonho de arrumar trabalho e melhorar de vida e promessas de vagas de emprego atraiu milhões de trabalhadores para as grandes cidades.

Essa oferta de trabalho e a baixa qualificação dos trabalhadores tornavam os salários mais baixos, gerando forte competitividade entre os trabalhadores. Nesse sentido as políticas adotadas pelos governos com medidas para fortalecer os grandes produtores e incentivos à indústria fez com que as grandes cidades tivessem um crescimento populacional desordenado, deixando milhões de pessoas desempregadas ou vivendo do subemprego.

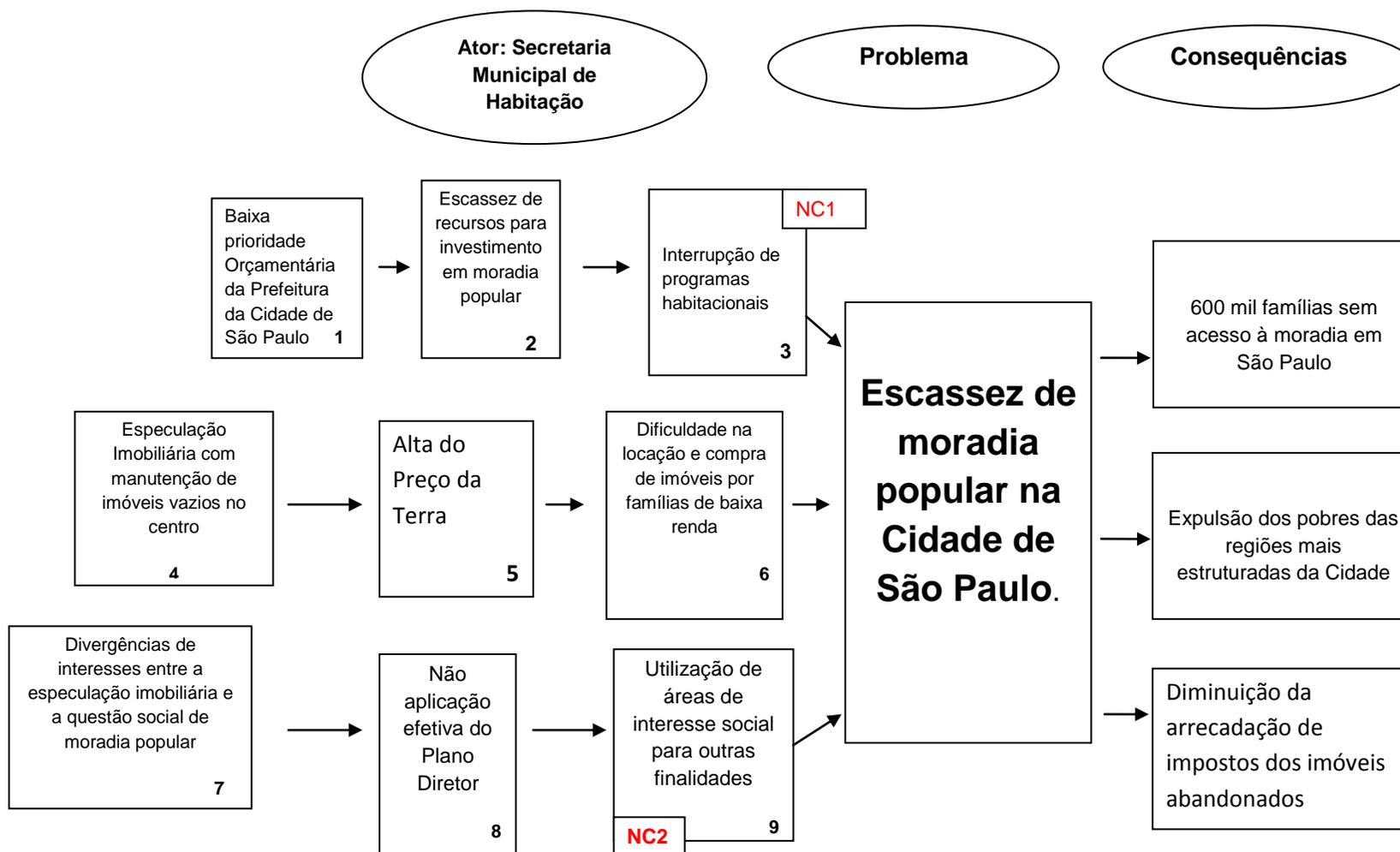
Esse crescimento e a falta de planejamento com políticas que resolvessem os principais problemas urbanos deu início a um forte adensamento em diferentes cantos do Brasil. Na cidade de São Paulo esse processo de adensamento desordenado aconteceu nos bairros industrializados com ofertas de vagas em pensões e cortiços, esse fenômeno decorreu da alta oferta de mão de obra sem qualificação, dos baixos salários e dos altos aluguéis cobrados por sublocatários ou donos de cortiços, que fez com que essa grande massa de trabalhadores fossem viver nessas condições.

Durante a década de 1960 e 1970 até fim da década de 1980 a inflação corroía boa parte dos salários, que já eram muito baixos. Esses fatores foram predominantes para que a burguesia obrigasse os trabalhadores a se submeterem a viver em moradias muito precárias. As políticas de desenvolvimento adotadas no

país faziam com que setores que exerciam o poder econômico se privilegiassem dessas medidas de austeridade fiscal. A capital do país, berço do poder econômico e político, fez com que milhões de trabalhadores que viviam somente do cultivo artesanal migrassem à procura de trabalho e melhores condições de vida.

Nesse trabalho, realizaremos o estudo da Situação-Problema “Escassez de moradia popular na Cidade de São Paulo”. Esse trabalho foi realizado pelos alunos Davi de Souza, Osmar Silva Borges e Vanessa Gebin. Para atingir o objetivo proposto nos valem das aulas, vídeos e textos vistos ao longo do curso, além de, realizar pesquisas de textos, livros, vídeos de temas ligados ao objeto do nosso estudo.

Entendemos que o ator que declara o problema apresentado é a Secretaria Municipal de Habitação. Elencamos 9 nós explicativos e 2 nós críticos que, no nosso entender, tendo uma ação direta do ator, resultam na resolução do problema. Os nós críticos estão dentro do padrão indicado para serem considerados como tal, ou seja, não existe um desgaste em excesso do ator ao solucioná-los, este tem governabilidade com relação a atuar sobre o problema, se resolvido ou desatado esse nó, o impacto sobre o problema no sentido do seu equacionamento será certo.



## **2. Análise e comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos**

### **Nó Explicativo 1 – Baixa Prioridade orçamentária da Prefeitura da Cidade de São Paulo**

Na cidade de São Paulo e no Brasil, temos diversas leis e projetos que possibilitam a diminuição do déficit habitacional no Município. Temos garantidos o direito a moradia na Constituição, no Estatuto da Cidade e, em especial em São Paulo o Plano Diretor Estratégico que separa as chamadas ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social para a construção de moradias populares. No Plano Diretor vigente desde 31/07/2014, existe a reserva de 60% das áreas de ZEIS reservadas para construção de moradias para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos. Apesar da gestão atual realizar ações no sentido de garantir o direito à moradia, colocando em prática mecanismos já existentes como o IPTU Progressivo e a desapropriação de imóveis que não cumprem a sua função social, pouco se realizou no sentido de realmente viabilizar a reforma dos imóveis desocupados e o atendimento das famílias residentes neles que lutam pelo direito de serem atendidas ali. Todas essas ações poderiam ter sido tomadas anteriormente, por outros governos, o que talvez daria melhor condição para a gestão atual enfrentar esse problema. De fato, desde a década de 1980 essas ações e leis foram criadas pelas ações dos Movimentos de Moradia que denunciam os imóveis abandonados e reclamam a efetiva utilização das leis. Quando falamos em falta de prioridade da Prefeitura, queremos dizer que precisamos que os governantes apesar da sigla partidária e ideologia que seguem, devem adotar as leis já existentes, assim garantindo o acesso à moradia pelas famílias mais necessitadas.

### **Nó Explicativo 2 – Escassez de Recursos para investimentos em moradia popular**

Nesse item tratamos da questão da falta de recursos para viabilizar as moradias na cidade de São Paulo, quase em todas as repostas do poder público para justificar a falta de investimento em habitação se coloca a falta de verba. Nesse ponto podemos avaliar que se utilizados os mecanismos existentes nas leis de forma efetiva, teríamos uma grande parte do problema com relação à verba resolvido. Por

exemplo, em São Paulo segundo o IBGE (2010), existiam 290 mil imóveis vazios que não cumpriam sua função social e, em contraponto, existiam 130 mil famílias sem moradia. Se aplicadas as medidas previstas, de desapropriação desses imóveis e sua destinação para moradia popular, esse problema seria resolvido a custos menores do que as construções de moradias novas, e seriam feitas reformas que economizariam as verbas existentes. Segundo a Rede Brasil Atual, em 14/05/2013- estava em andamento a desapropriação de 34 prédios na cidade, dentro de um projeto que construiria 55 mil unidades habitacionais em São Paulo, mais ou menos. Isto, apesar de ser um grande esforço da gestão atual, ainda faz com que fiquem de fora muitas famílias de baixa renda, já que os projetos em sua maioria ficam na região central. Esta escassez de recursos tem também como base a forte especulação imobiliária e o alto preço da terra na cidade, o que inviabiliza um projeto de maiores proporções.

### **Nó Crítico 1 (Nó Explicativo 3) – Interrupção de programas habitacionais**

O nó crítico 1, escolhido pelo nosso grupo, também é o nó explicativo 3 do nosso Fluxograma. Escolhemos esse item como nó crítico, devido a estar enquadrado nas 3 características que caracterizam um nó crítico. Primeiro, está dentro da governabilidade do ator que declara o problema no caso a Secretaria Municipal de Habitação, que pode atuar sobre ele. Segundo, levando-se em conta que na Cidade de São Paulo existe um Plano Diretor, que destina áreas de interesse social para moradia popular e segundo os dados do IBGE de 2010 que mostravam que existem 130 mil famílias sem moradia e 3,6 milhões vivendo em condições precárias e expostas a desastres naturais, as ações tomadas pela administração na melhoria dessas questões se baseariam em leis já existentes e contariam com amplo apoio popular, não causando desgastes em excesso ao governo. Terceiro, utilizando os mecanismos existentes para a construção de moradia popular, levando em consideração a importância da continuidade de projetos já em andamento, claro que realizando ajustes e mudanças quando necessário, somente com essas ações, o governo contribuiria em alto grau para a diminuição do déficit habitacional na cidade. Portanto, se tomadas as atitudes previstas em lei, como o IPTU progressivo para propriedades abandonadas, desapropriação de imóveis que não cumprem sua

função social e sua posterior destinação para moradia popular, a resolução deste nó teria alto impacto na resolução do problema apresentado no trabalho.

#### **Nó Explicativo 4 – Especulação Imobiliária com manutenção de imóveis vazios no centro**

A concentração de propriedade no Brasil ocorre desde a promulgação da primeira lei da terra por Dom Pedro II em 1850. Isto facilitou um processo imigratório para o Brasil atrás de novas oportunidades de trabalho. Como o processo de escravidão cada vez mais enfraquecido e a necessidade de mão de obra para as lavouras de café, o governo disponibilizou a venda de terras públicas, beneficiando ainda mais os grandes fazendeiros.

Essa lei determinou novos parâmetros sobre a posse, manutenção de uso e comercialização das terras. A compra foi a única forma de adquirir a propriedade e torná-la privada, acabando com a posse e outras formas de uso, fez com que prevalecesse o direito de propriedade, o que facilitou ao governo imperial o aumento da arrecadação com emissão de registros e demarcação de terras.

Portanto, essas medidas alavancadas por essa lei, além de aumentar os impostos para financiar a imigração estrangeira para trabalho nas lavouras, tinham como objetivo dificultar aos pobres o acesso à terra. Além disso, a transferência dessas propriedades públicas era voltada aos interesses dos grandes fazendeiros que, em sua grande maioria, utilizavam essas propriedades na produção para fins de exportação. Esse objetivo foi alcançado e essa política favoreceu diretamente os grandes fazendeiros detentores dos meios de produção agrícola.

A consequência ao tornar essas propriedades em bem comercial, foi com que ficassem concentradas nas mãos de uma minoria de latifundiários, aumentando o poder oligárquico e suas relações políticas com governo imperial. Em síntese, todas essas medidas dificultaram o acesso dos trabalhadores e pequenos agricultores na posse dessas terras, obrigando a grande maioria a se submeter às condições de trabalho análogo ao escravo.

## **Nó Explicativo 5 – Alta do Preço da Terra**

A palavra especular vem do latim *speculare* e significa tirar proveito da situação, tentando conseguir vantagens. A terra, um dos três fatores de produção (terra, trabalho e capital) compreendida como propriedade privada, está diretamente relacionada a seu preço. As melhores terras têm um preço superior às das piores. É claro que as classes de poder aquisitivo mais elevado vão ocupar as melhores terras e as classes de menor poder aquisitivo ficarão com as piores. Isto ocorre tanto no campo como nas cidades, mais significativamente nos grandes centros urbanos como é o caso da cidade de São Paulo.

A especulação da terra e, portanto, seu preço, está ligada a dois fatores essenciais: a localização, no que se refere à sua acessibilidade a todos os demais pontos da cidade, especialmente a pontos valorizados e os serviços públicos no seu entorno. A diferença entre o preço do terreno no Centro da cidade de São Paulo ou nos bairros mais valorizados comparado aos bairros da periferia da cidade é, antes de mais nada, a facilidade de acesso à infraestrutura urbana de um lado e à falta da infraestrutura, de outro.

O crescimento acelerado da metrópole paulista que ocorreu entre 1950 e 1980, quando a população cresceu 4,5 vezes, enquanto o perímetro urbano cresceu 9 vezes, fez com que o metro quadrado de um terreno nos bairros Cidade Jardim, Jardim Paulistano e Jardim América, onde se concentra uma pequena parcela das classes ricas, custe R\$ 10.749,00; R\$ 10.337,00 e R\$ 10.015,00, respectivamente, enquanto em Arthur Alvim, Itaquera e Capão Redondo, onde mora a maioria das famílias de baixo poder aquisitivo, o valor do metro quadrado de terra seja de R\$ 3.243,00; R\$ 3.436,00 e R\$ 3.673,00, segundo dados da FIPE/2013.

Por conta, disto entra em cena a luta das famílias trabalhadoras, seja em ações coletivas ou individuais, na busca de acesso à terra para morar, com qualidade de vida.

### **Nó Explicativo 6- Dificuldade na locação e compra de imóveis por famílias de baixa renda**

Como no Brasil não tivemos uma reforma urbana ou agrária, favorecendo o acúmulo de propriedades por alguns grupos, que se tornaram possuidores de grandes porções de terras improdutivas e imóveis vazios, que são utilizadas para a especulação imobiliária. Grandes partes desses grandes proprietários pertencem ao seletivo grupo ligado a governantes, legisladores, juristas e proprietários de grandes veículos de comunicação, o que favorece a prática de não cumprir a função social da propriedade. Como consequência temos um maior investimento por parte do poder público nas regiões aonde estão os grandes proprietários, contribuindo para a valorização dos imóveis localizados ali, assim como, a alta do preço da terra. Dados do IBGE de 2010 mostram que em Bairros como Sé, Bom Retiro, República e Santa Efigênia o preço do metro quadrado valorizou em mais de 100% no período de 1980 e 2010, não por acaso, esses bairros também concentram o maior número de imóveis vazios no centro da cidade. Para Kowarick (1979) os investimentos públicos em determinados locais são decisivos para o preço final da moradia, sendo um poderoso elemento segregador, já que, está definindo aonde as classes sociais vão se localizar. Então temos dentro da mesma cidade grupos com grande poder econômico vivendo em locais que possuem grande oferta de serviços públicos, enquanto, outros têm pouco ou nenhum acesso e moram longe do seu local de trabalho.

### **Nó Explicativo 7 - Divergências de interesses entre a especulação imobiliária e a questão social de moradia popular**

A moradia é um direito assegurado no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil. Ou seja, é um direito fundamental e social ter acesso a moradia digna e está no rol das necessidades básicas do ser humano. Tanto é que na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos é considerado um direito humano universal fundamental para a vida das pessoas.

O grande problema da falta de moradia para tantos cidadãos, não apenas na cidade de São Paulo, mas mundialmente, é a existência de divergências entre interesses econômicos e sociais. São as relações de interdependência entre o

Estado, as finanças e o setor imobiliário, o que hoje é um “Complexo Imobiliário-Financeiro”, e trata-se de grupos com extremo poder de capital que são fundamentais para compreender nosso problema.

A questão da moradia é histórica e, em se tratando de uma das maiores cidades do planeta, como São Paulo, que é extremamente complexa em vários sentidos, e tem problemas que vão desde a carência de políticas públicas em determinadas regiões, até políticas voltadas para interesses individuais, e que deixam de lado as pessoas de baixa renda. Nesta Cidade a visão sobre a terra urbana, principalmente sobre a região central, é considerada o que seja rentável para o capital, e não para o interesse social (pessoas menos favorecidas).

### **Nó Explicativo 8 – Não aplicação efetiva do Plano Diretor**

Como dissemos anteriormente nesse trabalho, existem diversas leis que garantem o direito à moradia, mas especialmente para essa pesquisa, temos o Estatuto da Cidade que foi aprovado em 2001 e regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Nesses artigos, que falam das regras de uso do espaço urbano e da garantia do direito à cidade, coloca-se a exigência das cidades terem um Plano Diretor. Na cidade de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014, separa algumas áreas chamadas de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, para a construção de moradias populares, reservando mais da metade destas áreas para o atendimento das famílias de baixa renda, que ganhem até 3 salários mínimos. Neste Plano, também foram incluídos dispositivos que permitem a aplicação de IPTU progressivo e formas de punição com relação a proprietários que não cumprem a função social do seu imóvel. Quando falamos da não aplicação do Plano Diretor na cidade de São Paulo, estamos direcionando especificamente para o atendimento de demandas das famílias de baixa renda, em especial no centro da cidade, já que é nessa região que isto, esbarra nos interesses do capital especulativo e do próprio poder público, já que sendo o preço da terra caro, o que impossibilita a construção de moradias populares.

**Nó Crítico 2 (Nó Explicativo 9) – Utilização de áreas de interesse social para outras finalidades.**

As Zonas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à manutenção de Habitação de Interesse Social, áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com destinação específica para o uso e ocupação do solo.

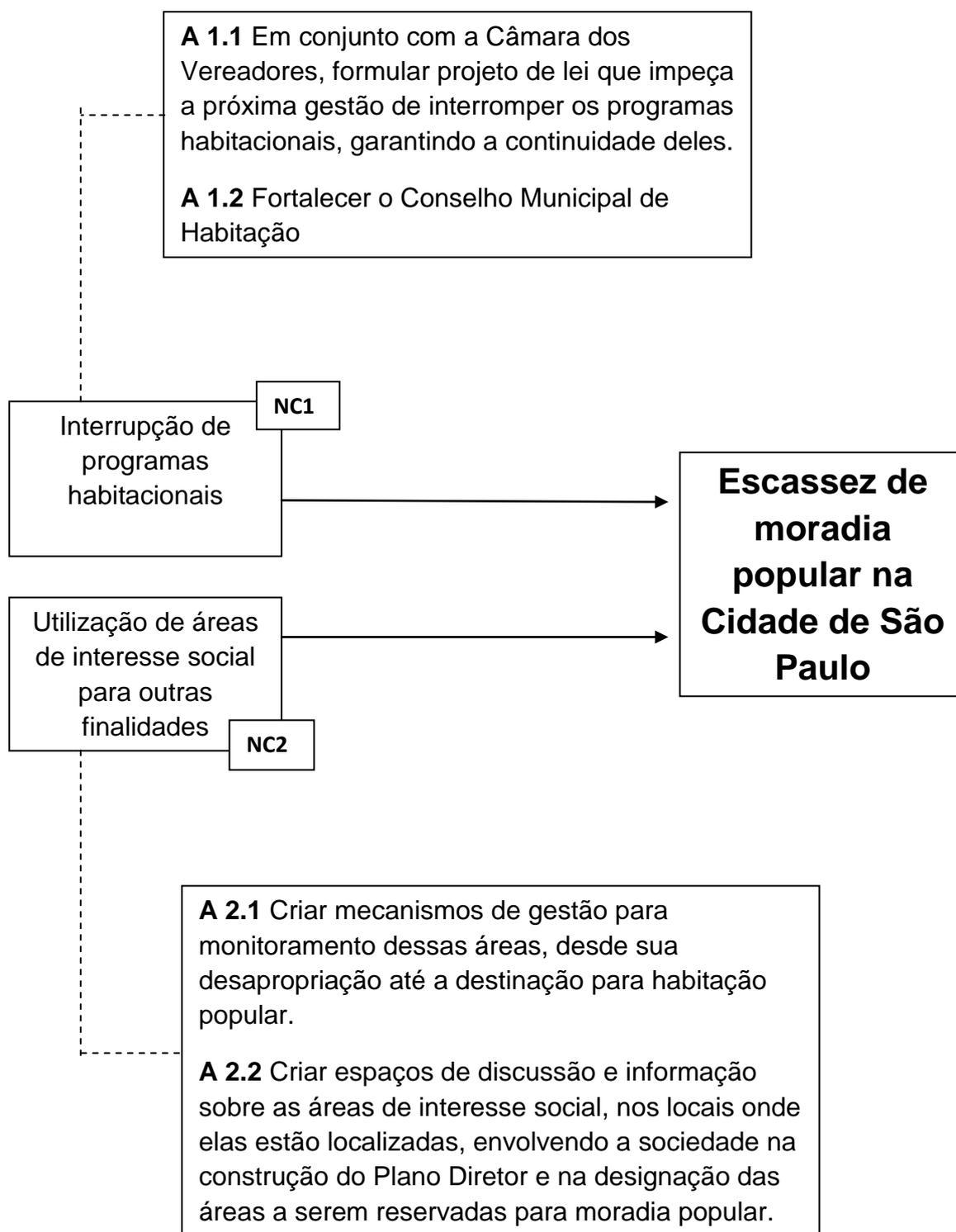
A prática na cidade de São Paulo tem sido exatamente o caminho inverso disso, ou seja, existe a utilização dessas áreas de interesse social para outras finalidades. Especialmente, pode-se dizer que, o uso da terra é feito com uma visão de mercado, onde o capital e grandes grupos determinam que o seu melhor uso (terra urbana) é aquele mais rentável para o capital investido. Ou seja, em terra bem localizada (Centro de São Paulo) deve-se obter a sua “rentabilidade máxima”, o que significa dizer, em outras palavras, que não deve ser ocupada por população de baixa renda, tem que ser ocupada por “produto”. É a eterna briga entre pessoas “versus” “produto”.

O “produto”, no caso, são todas as grandes incorporadoras e tudo aquilo ligado aos grandes capitais, o que é bem distante da realidade social de muitas pessoas sem moradia.

Nesse sentido, é importante o papel do Estado ao intervir e produzir habitação de interesse social no Centro de São Paulo por diversos motivos. Um deles é o direito à moradia popular próxima do trabalho, que é uma questão urgente em relação aos impactos ambientais: diminuir a dependência de transporte individual que gera poluição e priorizar a qualidade de vida das pessoas, entre outras questões.

Consideramos esse nó como crítico, por que acreditamos que a utilização das áreas de interesse social conforme consta no Plano Diretor, teria um grande impacto na resolução do problema, já que facilitaria a construção de moradias para famílias de baixa renda. Em segundo lugar, o ator, no caso a Secretaria de Habitação do Município, tem governabilidade sobre o assunto, podendo atuar na destinação correta das áreas reservadas. Por fim, o equacionamento dessa questão não traria um desgaste excessivo ao ator, pois solucionaria um conflito existente na cidade.

### 3. Árvore do Problema



## 3.1 Painel 1 – Árvore de problemas

Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
<b>NC 1 – Interrupção e falta de continuidade de programas habitacionais</b>	<p><b>1.1</b> Em conjunto com a Câmara dos Vereadores, formular projeto de lei que impeça a próxima gestão de interromper os programas habitacionais, garantindo a continuidade deles.</p> <p><b>1.2</b> Fortalecer o Conselho Municipal de Habitação – CMH.</p>	<p>Aprovação de Projeto de Lei, que garanta que os projetos habitacionais não sejam interrompidos com a mudança de gestão.</p> <p>Garantir através de PL, que o CMH amplie seus espaços de discussão, e tenha efetivamente garantido seu caráter fiscalizador e deliberativo.</p>
<b>NC 2 – Utilização das áreas de interesse social para outras finalidades</b>	<p><b>2.1</b> Criar mecanismos de gestão para monitoramento dessas áreas, desde sua desapropriação até a destinação para habitação popular.</p> <p><b>2.2</b> Criar espaços de discussão e informação sobre as áreas de interesse social, nos locais onde elas estão localizadas, envolvendo a sociedade na construção do Plano Diretor e na designação das áreas a serem reservadas para moradia popular.</p>	<p>Com o monitoramento do andamento dos projetos em andamentos nas áreas destinadas, certamente existirá uma diminuição do déficit habitacional na cidade e uma maior parcela da população virá morar nas regiões centrais.</p>

#### 4. Plano de Ação

##### Painel 2.1

##### NC1 - Interrupção de programas habitacionais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
<p><b>A 1.1</b> Em conjunto com a Câmara dos Vereadores, formular projeto de lei que impeça a próxima gestão de interromper os programas habitacionais, garantindo a continuidade deles.</p>	<p><b>1.1.1</b> – Realizar um monitoramento sistemático do andamento do projeto de Lei na Câmara dos Vereadores, tendo controle das dificuldades apresentadas.</p> <p><b>1.1.2</b> – Manter o acompanhamento sistemático dos vereadores com relação ao apoio para o projeto, deixando espaço para mudanças que não afetem o sentido do PL</p>	<p>Articulação permanente entre as secretarias envolvidas, vereadores, sociedade civil.</p> <p>Utilização de estruturas como cargos da mesa da Câmara, gabinete da liderança do governo e do partido para a articulação e monitoramento.</p>	6 meses	<p>Secretaria de Habitação</p> <p>Líder do Governo na Câmara</p>
<p><b>A 1.2</b> Fortalecer o Conselho Municipal de Habitação</p>	<p><b>1.2.1</b> – Apresentar modificações para o CMH, via Projeto de lei, dando maior espaço de participação para a sociedade civil</p> <p><b>1.2.2</b> – Oferecer melhores condições de funcionamento para o CMH, garantindo o pleno funcionamento dos grupos temáticos, mantendo o caráter deliberativo e fiscalizador.</p>	<p>Articulação permanente entre as secretaria de habitação, vereadores, sociedade civil.</p>	6 meses	<p>Secretaria de Habitação</p> <p>Líder do Governo na Câmara</p> <p>Conselho Municipal de Habitação</p>

## Painel 2.2

## NC 2 - Utilização de áreas de interesse social para outras finalidades.

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
<p><b>A 2.1</b> Criar mecanismos de gestão para monitoramento dessas áreas, desde sua desapropriação até a destinação para habitação popular.</p>	<p><b>A 2.1.1</b> Criar uma comissão de trabalho na Gestão, envolvendo as diversas secretarias, para realizar o monitoramento das desapropriações dos imóveis, das contratações de obras e dos andamentos delas.</p> <p><b>A 2.1.2</b> Monitoramento de Projetos do Legislativo que tenham como alvo a mudança de finalidade dessas áreas.</p>	<p>Criação de espaços dentro da gestão com servidores para acompanhar e municiar de informação especificamente essa comissão de trabalho.</p> <p>Gabinete da liderança do Governo na Câmara Municipal, para realizar o monitoramento dos PLs</p>	12 meses	<p>Secretaria de Habitação</p> <p>Líder do Governo na Câmara</p>
<p><b>A 2.2</b> Criar espaços de discussão e informação sobre as áreas de interesse social, nos locais onde elas estão localizadas, envolvendo a sociedade na construção do Plano</p>	<p><b>A 2.2.1</b> Realizar em conjunto com as Subprefeituras e Câmara Municipal, Audiências Públicas nas Regiões que serão destinadas como área de interesse social,</p>	<p>Realizar ampla comunicação em todos os meios, convocando a população para participar das audiências públicas.</p> <p>Construir plataformas virtuais que facilitem a</p>	12 meses	<p>Secretaria de Coordenação das Subprefeituras</p> <p>Secretaria de Comunicação</p> <p>Subprefeituras</p> <p>Vereadores</p>

<p>Diretor e na designação das áreas a serem reservadas para moradia popular.</p>	<p>dando condição de a população envolvida participar da discussão.  <b>A 2.2.2</b> Criar mecanismos via internet, redes sociais e páginas oficiais do governo, para participação da população na discussão e acompanhamento, tanto da construção do Plano Diretor, como o andamento dos projetos constantes nele.</p>	<p>participação e acompanhamento da população, tanto nas discussões, permitindo sua opinião, como na fiscalização permitindo sua crítica.</p>		
---	--	---	--	--

## 5. Análise de Atores

### Painel 3.1

**Ação 1.1 Em conjunto com a Câmara dos Vereadores, formular projeto de lei que impeça a próxima gestão de interromper os programas habitacionais, garantindo a continuidade deles.**

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Habitação	Equipe técnica, estudos e dados que deem subsídios na formulação do Projeto.	Falta de atividade permanente junto ao Legislativo, que pode dificultar as articulações políticas necessárias para a ação.	Disponibilizando a equipe técnica da secretaria, para atuar em conjunto com a comissão da Câmara para a formulação do PL.	Não disponibilizando os recursos técnicos necessários para a construção do PL.	Construir a ponte entre a equipe técnica que detém o conhecimento e dados técnicos, e as equipes dos vereadores apoiadores ou não do projeto.
Líder do Governo na Câmara	Contato direto com a base de apoio e de oposição ao governo na Câmara.  Gabinete com assessoria parlamentar para auxiliar na construção do PL.	Dificuldades de acomodar os diversos interesses envolvidos na base de apoio, garantindo a aprovação da parte principal do PL.  Dificuldades de diálogo com a oposição, que em muitos momentos	Além de disponibilizar assessoria, construir dentro do gabinete um espaço para dialogar com a população.  Articulação política dentro e fora da base de apoio para garantir a	Não realizar as articulações com parlamentares e sociedade, dificultando a tramitação e aprovação do PL.	Realizar ações que o mantenham informado das ações em andamento pelo executivo, facilitando as articulações necessárias para a construção do PL.

		vai se colocar contra o PL, somente para atrasar sua tramitação e aprovação.	aprovação do PL.		
Oposição na Câmara	<p>Gabinete de liderança da minoria e dos parlamentares de oposição.</p> <p>Imprensa, que faz uma cobertura parcial do Projeto, favorecendo o discurso oposicionista.</p> <p>Movimentos, Associações e grupos que não tem o interesse na aprovação do PL.</p>	<p>Não controla os recursos que o executivo tem com relação à assessoria técnica.</p> <p>É minoria em número de parlamentares, comparando com a base do governo, tendo menos pessoas envolvidas no PL.</p>	<p>Abrindo mão de uma posição sectária, tendo algumas sugestões introduzidas no projeto, auxiliando assim na melhoria e aprovação do PL.</p>	<p>Postergando a tramitação do PL e chegada dele para à análise do plenário.</p> <p>Interromper sessões para votação do PL, com dispositivos regimentais do parlamento, como a falta de quórum para análise.</p>	<p>Atuar no sentido de garantir que os pontos principais se mantenham, mas dialogando com a oposição com relação à aceitação ou melhoria de suas propostas, garantindo a aprovação do PL.</p>

## Painel 3.2

## Ação 1.2 – Fortalecer o Conselho Municipal de Habitação

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Habitação	<p>Presidência do Conselho</p> <p>Conselheiros indicados por ele</p> <p>Articulação com líder do Governo na Câmara para alteração da Lei do Conselho, aumentando a participação da sociedade civil.</p>	<p>Conselheiros da sociedade civil, que não são indicados por ele.</p> <p>Não tem controle das ações e decisões dos parlamentares.</p>	<p>Realizando reuniões com os conselheiros individualmente para entender as suas propostas de composição e de atuação.</p> <p>Articulação junto a Câmara Municipal da alteração da Lei do Conselho, garantindo a maior participação da sociedade civil, inclusive podendo exercer a Presidência dele.</p>	<p>Não discutir com os Conselheiros antes de propor as mudanças.</p> <p>Não articular com a Câmara Municipal as mudanças na Lei do Conselho.</p>	<p>Construir dentro da secretaria grupos de apoio técnico, que atuem junto ao Conselho, subsidiando as discussões referentes à mudança da Lei.</p>
Líder do Governo na Câmara	<p>Articulação junto aos vereadores de apoio ao governo e de oposição, para a aprovação do projeto.</p>	<p>Pode sofrer na articulação, para a aprovação do projeto, vindo da oposição ao governo.</p>	<p>Realizar ações que envolvam os parlamentares de apoio e oposição na tramitação e construção do</p>	<p>Não demonstrar interesse pela matéria, pode levar a não aprovação do projeto, sofrendo oposição dentro e</p>	<p>Manter contato sistemático, trocando informações sobre as questões envolvendo o</p>

			projeto.	fora da base do governo.	projeto e motivando ele, com relação a importância da aprovação para o governo e sociedade.
Conselho Municipal de Habitação	Contato direto com a sociedade civil.	Não controla recursos humanos para acompanhar em sua totalidade a tramitação do projeto	Realizando articulação com os diversos grupos envolvidos na construção do Conselho e conselheiros da sociedade civil e governo.  Realizando reuniões, chamando o poder público para demonstrar as dificuldades encontradas pelo Conselho.  Realização de atividade específica para construir propostas para a modificação da Lei.	Não envolvendo os membros do conselho ou participantes nos processos de discussão, podendo provocar oposição ao projeto.	Manter contato direto entre o Conselho e o poder público, garantindo a participação de ambos no processo de construção e da modificação da Lei do conselho, garantindo maiores chances de apoios entre os parlamentares.

## Painel 3.3

**Ação 2.1 - Criar mecanismos de gestão para monitoramento dessas áreas, desde sua desapropriação até a destinação para habitação popular.**

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Habitação	Equipe técnica para monitoramento das áreas e dos projetos em andamento.	Questões jurídicas, ligadas às desapropriações e desocupação das áreas podem gerar conflitos que atrasem as ações.	Realizando gestão junto a outras secretarias envolvidas, judiciário e legislativo para garantir o pleno desenvolvimento da ação.  Articulação junto ao Prefeito para criação de comissão intersecretarial para monitoramento do andamento dos projetos em todas as suas etapas.	Deixando de realizar o monitoramento sistemático das ações previstas.  Não realizar as articulações necessárias para o rápido andamento das ações.	Ser o principal articulador dos diversos envolvidos nos projetos, reduzindo a possibilidade de erros na sua execução, mantendo o total controle do seu andamento.
Líder do Governo na Câmara	Informação e monitoramento dos Projetos de Lei que visam à mudança da destinação das	Oposição dentro e fora da base de apoio com relação à manutenção ou não da destinação	Deixando assessoria a disposição para realizar o monitoramento.	Não se interessar pela destinação das áreas.  Não realizar o	Convencer ele referente a importância para a cidade e para o governo da

	áreas	original de determinada área.	Realização de gestões junto a outros vereadores para garantir a não modificação da destinação das áreas.	monitoramento dos projetos em andamento e não realizar articulação com outros vereadores.	manutenção da destinação das áreas, fazendo com que ele tenha ações no sentido de monitorar os PLs e articulação com outros parlamentares pela sua manutenção.
--	-------	-------------------------------	--	---	--

## Painel 3.4

**Ação 2.2 - Criar espaços de discussão e informação sobre as áreas de interesse social, nos locais onde elas estão localizadas, envolvendo a sociedade na construção do Plano Diretor e na designação das áreas a serem reservadas para moradia popular.**

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Coordenação das Subprefeituras	Contato direto e de coordenação com relação aos Subprefeitos.	Acordos políticos na construção do governo, tendo diferentes partidos, com visões e ideologias diferentes, podem tornar mais difícil a criação de uma unidade em torno das discussões que se referem às áreas designadas.	Ter um papel de liderança com relação aos Subprefeitos, cumprindo o papel de articular e garantir a realização das audiências públicas em todas as regiões da cidade com áreas destinadas para moradia popular, assim como, na construção do Plano Diretor.	Não assumindo o papel de articulador, apenas orientando a realização das audiências, não vai garantir dessa forma a real participação da população interessada nessas discussões.	Realizar o convencimento do papel dele na articulação para construção das audiências e Plano Diretor, dialogando sobre a importância da ampla divulgação para a população participar das discussões.

Secretaria de Comunicação	Controle dos meios de comunicação da Prefeitura.	<p>Alcance das informações não atinge grande parte da população.</p> <p>Falta de verba para realização de comunicação de maior alcance e para criação de plataformas para interagir com toda a sociedade.</p>	<p>Divulgação em todos os veículos de comunicação institucionais ou comerciais de chamadas para a participação da população nas Audiências Públicas.</p> <p>Construção de plataformas <i>on line</i> que possibilitem a participação, acompanhamento das ações e informação da população com relação ao andamento do proposto nas ações.</p>	Realizando uma propaganda que dialogue com somente uma parte da população interessada na destinação das áreas.	Envolver a comunicação como parte essencial na construção das ações realizadas no sentido de solucionar os problemas apresentados, informar a população interessada e criar um canal direto de participação do cidadão na construção da política pública.
---------------------------	--	---	--	--	---

Subprefeitas	<p>Estão localizadas nas áreas de interesse apontadas nas ações.</p> <p>Tem contato direto com a população moradora da região onde estão as áreas reservadas.</p>	<p>Alianças políticas, partidárias e dentro da própria região podem criar pressão contrária aos andamentos das ações previstas.</p> <p>Apesar de espaço importante para organizar as audiências e o contato com a população, tem pouca interferência no andamento dos projetos.</p>	<p>Realizando um plano de ação, envolvendo todos os setores que atuam na Subprefeitura, no sentido de divulgar e incentivar a participação das pessoas nos encontros que serão realizados.</p>	<p>Cedendo às pressões políticas e de grandes proprietários com interesses de modificar a destinação das áreas, dificultando ou não divulgando os espaços de participação para o maior número de moradores da região.</p>	<p>Fortalecer a atuação das Subprefeitas na construção das audiências e na divulgação das atividades, envolvendo e fortalecendo sua participação nas ações realizadas, trabalhando a importância da participação efetiva da população nos espaços de discussão existentes ou criados para discutir as ações.</p>
Vereadores	<p>Gabinete, que funciona como instrumento de organização, comunicação e mobilização para as audiências.</p>	<p>Podem sofrer pressões externas de apoiadores com interesses próprios e contrários a designação das áreas para moradia popular.</p> <p>Oposição ao governo pode afetar nas ações de mobilização e comunicação necessárias para articular a realização das Audiências.</p>	<p>Envolvendo assessoria e apoiadores na mobilização e informação de sua base sobre a realização das audiências.</p> <p>Utilizar os meios de comunicação do mandato para divulgar as audiências e os instrumentos de participação do cidadão pela internet.</p>	<p>Fazendo oposição aos projetos apresentados.</p> <p>Formulando PLs que modifiquem as destinações das áreas reservadas.</p> <p>Utilizando sua assessoria e apoiadores para demarcar posição contrária ao governo nas audiências.</p>	<p>Manter um canal de diálogo constante com o poder legislativo, tanto para garantir o andamento do projeto, como para monitorar possíveis alterações que sejam propostas, e também incentivando o seu papel de mobilizador e organizador das audiências públicas.</p>

## 6. Análise de Riscos e Fragilidades

### Painel 4

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
<p><b>1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?</b></p>	<p>No entender da equipe, as ações propostas não trazem grandes problemas em sua execução. Os efeitos políticos em determinadas regiões podem, existir devido a tentativa de manutenção de privilégios de moradores antigos dos locais, que podem se opor a receber novos moradores em moradias populares, podendo causar alguns problemas que podem ser contornados com as campanhas e audiências públicas, que mostrariam às pessoas a importância social do projeto.</p>
<p><b>2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?</b></p>	<p>Existe em todos os aspectos apresentados a condição de existir efeitos negativos. Na questão técnica, se os setores do Governo, Câmara ou grupos interessados, que tenham os dados dos projetos, não trabalharem em conjunto, existem chances de erro. No jurídico, pode haver questionamentos diversos, que se não tiver uma defesa bem preparada, podem ocasionar problemas de atrasos na execução das ações. Politicamente, pode haver desgastes dentro da base de apoio no parlamento e na sociedade, devido aos diversos interesses regionais envolvidos na questão.</p>
<p><b>3 – Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?</b></p>	<p>Depender dos vereadores nas fases principais do projeto é um ponto fraco, já que, necessita de negociação dentro e fora da base de apoio para aprovação de determinadas medidas. A manutenção constante do diálogo com os vereadores e as regiões envolvidas no projeto, podem influenciar positivamente as decisões e articulações necessárias para a sua aprovação no parlamento.</p>
<p><b>4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?</b></p>	<p>Uma ampla articulação envolvendo Governo, Parlamento e Sociedade Civil, com os projetos bem definidos, discutidos e</p>

	analisados por esses setores, podem diminuir a oposição e o conseqüente apoio a sua implementação.
<b>5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?</b>	Acreditamos que os recursos disponibilizados possuem condições de garantir a realização do projeto.

## 7. Considerações Finais

Esse trabalho apresentado para a conclusão do curso de Especialização Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil, realizado pela Fundação Santo André e Fundação Perseu Abramo tem como principal objetivo demonstrar caminhos para solução do Problema: Escassez de Moradia Popular na Cidade de São Paulo.

Para tal resultado, recriamos a construção do Problema, demonstrando o histórico dentro da cidade de São Paulo da dificuldade de acesso à moradia pelas famílias de baixa renda, principalmente na sua região central.

Construímos o Fluxograma, tendo como ator a Secretaria Municipal de Habitação, nele estão contidos 9 nós explicativos e 2 nós críticos, que acreditamos que com a intervenção do ator poderíamos contribuir para solucionar o problema apresentado e diminuição das 3 consequências apontadas no estudo. Para Costa:

*Os governantes ou os encarregados da gestão da situação podem ser vistos como jogadores que, com suas ações, produzem acumulações durante um jogo, procurando alterar o resultado. É com base nessas acumulações que eles podem ampliar, ou reduzir, sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial. Este é o mecanismo básico através do qual se acumula ou desacumula poder e se produzem, ou não, mudanças significativas sobre uma dada situação problemática. (COSTA; DAGNINO, 2013, p. 210).*

Realizamos a análises referentes a cada um dos nós explicativos e nós críticos apresentados. Sendo que, segundo Costa, os nós críticos aqueles, em que, o ator pode atuar eficazmente e tem governabilidade na construção da solução, se resolvidos e desatados terão grande impacto sobre o problema e não sofre grandes oposições a ele, já os nós explicativos, são todos os componentes da cadeia causal, com regras, acumulações e fluxos que possibilitam o melhor entendimento.

Para cada nó estratégico propusemos duas ações para agir no sentido de solucioná-los, criando a partir dele uma Árvore de Problemas, para uma maior

compreensão do problema, nós críticos e ações. Prevemos nesse quesito também os resultados da aplicação das ações. Também fizemos o Plano de Ação para os nós críticos, prevendo questões, como as tarefas que precisam ser realizadas para a realização das ações, os recursos necessários, os prazos e os responsáveis. Consideramos duas ações para cada nó crítico, tendo como responsáveis para seu cumprimento a Secretaria de Habitação, o Líder do Governo na Câmara, o Conselho Municipal de Habitação, Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria de Comunicação, Vereadores e as Subprefeituras.

Com relação aos responsáveis também levantamos; Recursos que ele controla, suas Limitações e Vulnerabilidades, no que pode contribuir ou prejudicar e como poderíamos atuar com relação a ele. Também realizamos uma discussão para a elaboração de um quadro com a análise de Riscos e Fragilidades contidas no nosso projeto.

Com esse projeto procuramos demonstrar que um problema complexo como a questão habitacional na Cidade de São Paulo, poder ser melhoradas, desde que se tenha um compromisso dos governos, vereadores e judiciário com leis já existem e na melhora delas. O envolvimento da população nos projetos que precisam ser executados também facilita a conquista de apoio e a diminuição do risco político e social das ações previstas. Por fim, entendemos que as formulações de um projeto bem estruturado desde o início, prevendo todas as questões positivas e negativas envolvidas, tendem a levar o projeto para o sucesso na sua execução.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é Central – lutas, desafios e estratégias**. São Paulo, SP, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. 8ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

KOWARICK, Lucio. **A Espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

PROGRAMA URBANO. **O povo quer moradia digna e sustentável**. São Paulo, 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. **Gestão Estratégica em Políticas Públicas**. Campinas, SP: Ed. Alínea, 2013.