



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Relatório Final de Projeto
Project Completion Report – PCR

**PROGRAMA DE MELHORAMENTO EM FAVELAS
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

EMPRÉSTIMO 938/OC-BR

PROJETO BR-0210

Versão Final
Brasília, 26 de julho de 2005

Índice

	Página
Resumo Executivo	03
1. Informação Geral	
1.1. Objetivo de Desenvolvimento	06
1.2. Dados básicos	06
1.3. Resumo de qualificações	07
1.4. Cronologia do projeto	07
1.5. Documentos de referência	08
2. Memorando do Banco	
2.1. Análise de resultados (produtos, efeitos e impactos)	08
2.1.1. Produtos (<i>outputs</i>) obtidos	08
2.1.2. Efeitos (<i>outcomes</i>) e impactos do projeto	13
2.2. Análise da implementação	22
2.2.1. Medição do desempenho do projeto	22
2.2.2. Fatores que afetaram a implementação do projeto (segundo ISDP)	26
2.2.3. Análise de fatores críticos para o êxito do projeto	26
2.2.4. Análise de gestão do projeto e lições aprendidas	28
2.3. Análise de sustentabilidade	29
2.3.1. Fortalecimento Institucional /Organizacional	29
2.3.2. Sustentabilidade do projeto	31
2.4. Desempenho do Órgão Executor	35
2.5. Bases para a avaliação <i>ex post</i>	38
2.6. Outras lições aprendidas e recomendações	39
5. Anexos	
Anexo 1A – Fonte de Financiamento	40
Anexo 1B – Calendário de Investimentos	41
Anexo 1C – Informação Financeira e Estados Financeiros Auditados	42
Anexo 1D – Resumo da 2ª Avaliação de Impacto do PROVER	43

RESUMO EXECUTIVO

Antecedentes. O Programa de Melhoramento de Favelas no Município de São Paulo - PROVER (inicialmente conhecido como Cingapura) teve como objetivo melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, por meio da urbanização de favelas e da regularização de loteamentos. Desde sua aprovação, em julho de 1996, o Programa tem gerado controvérsia, sendo uma das primeiras operações a financiar moradia após a aprovação da nova política de financiamento habitacional (OP-751), em março de 1995.

Particularmente desafiante foi o contexto no qual o Programa foi desenhado. Além de pressões políticas para acelerar o processo de preparação/aprovação do Programa, as próprias características físicas da problemática urbana apresentaram um desafio considerável para a Equipe de Projeto.

Em 1996, durante a fase de preparação, a cidade de São Paulo contava com 11,6 milhões de habitantes, dos quais 1,3 milhão caracterizado como “favelados”. Dentro deste universo, constatou-se que uma significativa percentagem das famílias (45%) correspondia a migrantes intra-urbanos, anteriormente moradores de cortiços e/ou de bairros de classe média baixa que vinham empobrecendo de forma crescente. Estimava-se, então, que o nível de renda de dois terços destas famílias situava-se abaixo da linha de pobreza. Frente a esta demanda, existia limitada oferta de moradia para populações de baixa renda, bem como de áreas urbanizáveis e acessíveis às mesmas.

A análise desta situação fez com que fossem considerados três aspectos estratégicos na orientação do desenho do Programa: (i) a importância de ser mantida, na medida do possível, a localização central destas famílias, minimizando a necessidade da sua realocação; (ii) a redução dos custos de expansão urbano-metropolitana, considerando a possibilidade de adensar as áreas faveladas; e, (iii) a busca de soluções urbanísticas baseadas na combinação ótima de diferentes soluções de urbanização e de moradias para aquelas áreas, dentro das quais a verticalização representava apenas uma das soluções. Não obstante, considerando a escala do problema de favelas em São Paulo e a escassez de áreas acima mencionada, a oferta diversificada foi limitada quase totalmente a soluções multi-familiares verticalizadas, o que foi caracterizado como uma das maiores críticas ao Programa.

Execução. O Programa foi objeto de revisão de sete Missões Anuais de Carteira entre 1997-2003. A execução do projeto, além de ter demorado o dobro do tempo originalmente previsto (4 anos), foi caracterizada por diversos problemas: (i) três (3) mudanças de administração municipal; (ii) dificuldades no repasse de recursos à Unidade Executora (o que levou inicialmente a um desequilíbrio do *pari-passu*); (iii) dificuldade em ajustar a oferta à demanda das soluções habitacionais, em razão do aumento do número de famílias não arroladas inicialmente nas favelas incluídas no projeto, bem como de invasões de loteamentos; (iv) atrasos na licitação e execução das obras, elevando os custos das soluções habitacionais; (v) deficiências na comercialização das soluções habitacionais oferecidas pelo Programa (devido, em parte, aos severos atrasos na regularização fundiária); (vi) alta taxa de inadimplência das prestações dos imóveis do

Programa e inadequação do sistema de cobrança adotado; (vii) erros na aplicação da política preconizada de autofocalização, fazendo com que as famílias não escolhessem a tipologia de Unidade Habitacional – UH em função da sua capacidade de pagamento, senão com base na composição familiar, vínculos profissionais e tempo de moradia do local. Esse conjunto de problemas colocou em cheque a sustentabilidade do Programa. Cabe ressaltar que o desenho original incluía orientações específicas para evitar a ocorrência deste tipo de situação; porém, em resposta à solicitação do Órgão Executor, a Representação manifestou sua não objeção a que fossem efetuadas modificações no Regulamento Operacional, eliminando as referidas orientações.

Efeitos. Não obstante os vários problemas supracitados, o Programa efetivamente logrou seu objetivo de desenvolvimento: atingiu mais de duzentos mil paulistanos de baixa renda (217.140) distribuídos entre o componente de Urbanização de Favelas (37.900) e o de Regularização de Loteamentos (179.240); melhorou as suas condições habitacionais, urbanísticas e ambientais; e aprimorou o seu acesso a serviços de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, e energia. Embora o processo de regularização fundiária não tenha avançado da forma prevista, espera-se que, devido aos avanços dos últimos dois anos de execução do Programa, os beneficiários de ambos os componentes (Urbanização de Favelas- UF e Regularização de Loteamentos - RL) possam, no futuro, obter a titularidade individual do imóvel ou do lote. (A respeito dos beneficiários do componente RL, cabe lembrar que a obtenção da titularidade não depende de intervenção do poder público; ela é de responsabilidade do proprietário do lote).

Finalmente, destaca-se outro resultado da execução do Programa. Por suas características inovadoras e considerável grau de complexidade técnica, operacional e social, o Programa gerou lições valiosas para o desenho e supervisão de futuros programas de urbanização e moradia popular (somente no Brasil, podem ser citados os exemplos do Programa de Atuação em Cortiços 1354/OC-BR e o Programa de Revitalização do Centro de São Paulo 1479/OC-BR).

Lições Aprendidas. Entre as lições aprendidas, destacam-se as seguintes: (i) Embora a maioria das dificuldades técnicas, institucionais e políticas associadas à execução deste programa tenham sido identificadas, as mesmas não foram adequadamente consideradas ao longo de sua implementação. No futuro, os programas complexos de moradia deverão incluir, além da identificação, uma análise mais completa desses riscos e medidas para seu gerenciamento durante a execução; (ii) Foi seriamente subestimada a complexidade dos processos administrativos e jurídicos associados à regularização urbanística e fundiária, titulação e eventual comercialização das moradias. Portanto, recomenda-se para futuras operações que, na seleção das áreas de intervenção, sejam considerados *ex-ante* aspectos geopolíticos e fundiários ou, no mínimo, se assegure, desde a etapa de planejamento/preparação da operação, que estes processos se encontram em avançado estado de encaminhamento; (iii) No desenho de programas de moradias de interesse social deveriam ser mais aprofundados os aspectos socioeconômicos da população beneficiária, tendo em vista tanto a sua capacidade de pagamento e estabilidade de renda quanto os fatores sócio-culturais, oferecendo uma diversidade de alternativas de soluções habitacionais compatíveis com os mesmos; (iv) Em relação ao ponto anterior, o desenho do projeto deveria incluir uma análise detalhada das condições do mercado de moradia formal, semi-formal, e informal, incluindo os custos das respectivas unidades

habitacionais; (v) O sistema de monitoramento e avaliação (M&A) deve ser desenvolvido e implantado durante a preparação do Programa, incluindo as diretrizes e metodologias, além dos indicadores do Marco Lógico. Desta maneira, teriam sido evitados os atrasos na consecução de resultados consistentes e a necessidade de recorrer à contratação de consultorias externas; (vi) o sistema integrado de informações gerenciais, bem como o sistema de M&A e seus mecanismos operacionais precisam ser desenvolvidos por especialistas da área, antes da sua aprovação pelo Banco. O Banco deverá liderar a confecção destes modelos e promover sua divulgação com novos Executores; (vii) As atividades de fortalecimento institucional precisam ser detalhadas e realizadas desde a fase inicial de implementação do Programa; (viii) Uma análise mais precisa de custos das alternativas propostas precisa ser realizada na fase de preparação do Programa e revisada periodicamente no decorrer da implementação do Programa; a necessidade de tal análise reforça-se ainda mais quando, como no caso em pauta, ocorrem dilatação dos prazos de execução e significativas variações cambiais (1996 – 2004); (ix) Nos casos de programas desta complexidade, uma abordagem mais integral da supervisão deveria ser assegurada pela Equipe de Projeto. Neste sentido recomendou-se que nos futuros CRGs, seja determinado o nível de supervisão requerido (número de semanas/Especialista) bem como o seu custo institucional; (x) Outrossim, além da análise técnica, econômica, social e financeira e institucional, deveria se considerar, durante a preparação de futuras operações, uma avaliação do contexto político no qual esta se insere. Também, os resultados desta análise deveriam ser considerados quando estimar o prazo de execução; (xi) Finalmente, durante o desenho de programas, as Equipes de Projeto deveriam tomar cuidado na estimativa do limite de valores que possam vir a ser consideradas elegíveis e reconhecidas como Contrapartida Local, ou serem reembolsados com recursos do Financiamento.

1. INFORMAÇÃO GERAL

1.1 OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO PROJETO

Melhorar as condições de vida, as condições sociais e ambientais da população de baixa renda, por meio da urbanização de favelas e da regularização de loteamentos, elegíveis para o Programa, no Município de São Paulo.

1.2 DADOS BÁSICOS DO PROJETO

NOME DO PROJETO: Programa de Melhoramento em Favelas no Município de São Paulo (PROVER)

NÚMERO DO PROJETO: BR-0210

TIPO DE PROJETO: Investimento – Obras Múltiplas

PAÍS: Brasil

MUTUÁRIO: Município de São Paulo

DATA DA APROVAÇÃO: 10 de julho de 1996

DATA DO CONTRATO: 11 de julho de 1996

ORGÃO EXECUTOR: Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB)

MONTANTE DO EMPRÉSTIMO: USD 150.000.000

DESEMBOLSADO: 100%

CANCELADO: Não houve

CUSTO TOTAL DO PROJETO: USD 250.000.000

CUSTO ATUAL DO PROJETO: USD 250.000.000

ESPECIALISTA NA SEDE: Jorge Tejada, RE1/SO1 - jorget

ESPECIALISTA COF/CBR: Tracy Betts - tracyb

AUTOR DO MEMO DO BANCO: Tracy Betts, Especialista Setorial COF/CBR e Marie-Madeleine Mailleux Sant'Ana, Consultora

AUTOR DO MEMO DO EXECUTOR.:

Orlando de Almeida, Coordenador do Programa, com Ricardo Brandão, Consultor da SEHAB

1.3 RESUMO DAS QUALIFICAÇÕES

1.3.1 Classificação do PCR

Pelo Banco	Qualific.	Pelo Mutuário/Executor	Qualific.
Impactos de Desenvolvimento	P	Impactos de Desenvolvimento	P
Implementação do Projeto	U	Implementação do Projeto	S
Fortalecimento Institucional	S	Fortalecimento Institucional	S
Sustentabilidade	LP	Sustentabilidade	LP

P = Provável; LP = Pouco Provável HS = Muito Satisfatório; S = Satisfatório U = Insatisfatório

1.3.2 Classificação do ISDP

Classificação Histórico do ISDP															
MÊS ANO	DEC. 1997	JUN. 1998	DEC. 1998	JUN. 1999	DEC. 1999	JUN. 2000	DEC. 2000	JUN. 2001	DEC. 2001	JUN. 2002	DEC. 2002	JUN. 2003	DEC. 2003	JUN. 2004	DEC. 2004
IP	U	U	U	U	U	U	U	U	U	U	U	S	S	S	S
AS	H	H	H	H	H	H	H	L	L	L	L	L	L	H	H
DO	P	P	P	P	P	P	P	LP	LP	LP	LP	LP	LP	P	P

IP - HS = Muito Satisfatório; S = Satisfatório; U = Insatisfatório; VU = Muito Insatisfatório

AS - H= Muito; L= Pouco

DO - HP = Muito Provável; P = Provável; LP = Pouco Provável; I = Improvável

Observação: Baseado nas recomendações feitas pelo Escritório de Apoio Regional de Operações, Escritório de Monitoramento de Carteira e Acompanhamento de Projetos (ROS/PMP) durante o seminário realizado, em Brasília, entre os dias 27 e 28 de abril de 2004 sobre o sistema de ISDP, acordou-se o novo conteúdo (indicadores, pressupostos e objetivo de desenvolvimento) do mesmo para esta operação, que foi refletido na sua atualização em 30 de junho daquele ano.

1.4 CRONOLOGIA DO PROJETO

- Aprovação 10 de julho de 1996
- Assinatura do Contrato 11 de julho de 1996
- Elegibilidade 17 de dezembro de 1996
- Desembolso Final, original 11 de julho de 2000
- Desembolso Final, atual 11 de dezembro de 2004
- Data efetiva do último desembolso foi 12 de novembro de 2004
- PCR 12 de fevereiro de 2005 *

Observação: Cabe ressaltar que no seminário sobre a nova estrutura do PCR, realizado em Brasília em 26 de abril de 2004, ficou acordado com ROS/PMP que: 1) tendo em vista os objetivos e resultados da Oficina de Avaliação realizada no âmbito da Missão de Administração em novembro de 2003 (a qual gerou uma série de lições aprendidas) está sendo dado por cumprido o requisito de realizar um Seminário de Término do Projeto, e 2) se anexará ao PCR, a 2ª Avaliação de Impacto, requerida pela Cláusula 4.09 do Contrato de Empréstimo. Com a

mudança de autoridades municipais no início do ano, a referida Avaliação de Impacto, embora realizada de abril a dezembro de 2004, foi apresentada somente em 11 de abril de 2005.

1.5 DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

- 2ª Avaliação de Impacto do Programa, realizada pela SEHAB com apoio da consultoria PBLM, São Paulo, de abril a dezembro de 2004 e entregue em 11 de abril de 2005. A versão completa encontra-se nos arquivos técnicos desta operação no COF/CBR.

1.6 CONEXÃO A BASE DE DADOS OPERACIONAIS

- LMS65
- Sistema OPUS
- Ficha do Projeto

2. MEMORANDO DO BANCO

2.1 ANÁLISE DE RESULTADOS (PRODUTOS, EFEITOS E IMPACTOS)

2.1.1. Produtos (*outputs*) obtidos. Descrição dos produtos do projeto por componente e análise dos fatores que afetaram sua execução.

2.1.1.1. Análise de indicadores de produto. Registre os indicadores dos produtos obtidos neste componente usando os mesmos indicadores de produto (*outputs*) importados do PPMR. Compare os indicadores nas colunas Alcançado e Planejado. Se existe uma diferença significativa entre eles, descreva brevemente os fatores da diferença.

COMPONENTE 1 URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS – UF Responsável: Superintendência de Habitação Popular – HABI	
PLANEJADO	ALCANÇADO
Realização de obras de urbanização, infraestrutura básica e edificações em aproximadamente 20 favelas, atendendo cerca de 11.000 famílias de baixa renda ¹ (9.000 apartamentos e 2.000 embriões de moradias).	<p>Nos 19 empreendimentos executados, foram construídas e entregues 8.942 unidades habitacionais (UH) sendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 8.384 apartamentos - 496 embriões de moradias <p>Duas favelas, Heliópolis e Nicarágua Vila da Paz foram urbanizadas incorporando outros tipos de UH:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 62 UH em casas sobrepostas - 74 lotes urbanizados - 52 pontos de comércio (com área residencial acima). <p>No total, <u>9.068 soluções habitacionais</u> foram executadas no componente, beneficiando 37.900 pessoas; este resultado corresponde a 82,5% da meta prevista. Até o final do Programa, todos os empreendimentos contaram com obras complementares de infraestrutura básica, esgotamento sanitário, água, pavimentação, etc.</p> <p>Finalmente, foi financiada a elaboração de 16 projetos executivos de urbanização de favelas do Programa Bairro Legal da SEHAB, inseridos em 2001.</p>
Orçamento Previsto: US\$ 177,8 milhões	Orçamento Executado: US\$ 152,6 milhões

¹ No Brasil, se considera uma pessoa pobre cuja aquela renda mensal é até ½ salário mínimo (SM) e, indigente, até ¼ SM (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Na fase de preparação do Projeto (correspondente ao 2º ano da implantação do Plano Real), os estudos disponíveis referentes à renda das famílias beneficiárias do Componente UF (FIPE/USP) indicavam que 94% dispunham de uma renda familiar média em torno de três SM (R\$ 112 em maio de 1996) e que apenas 6% encontravam-se sem condições de arcar com o pagamento das UH por estarem vivendo em condições de indigência. Um ano e meio mais tarde (1998), após a identificação do rápido aumento dos níveis de inadimplência, os resultados de um novo estudo encomendado à FIPE/USP indicaram que: (i) aumentou de 6 para 11% a porcentagem das famílias em condições de indigência; (ii) o comprometimento da renda familiar por conceito de habitação (incluindo o IPTU e os gastos condominiais) não poderia ultrapassar 17%, em razão da já então observada perda do valor aquisitivo da moeda. Por sua vez, os estudos de Monitoramento realizados de 1998 a 2002 seguiram revelando uma constante queda da renda familiar média (estimada em R\$500 ao fim de 2003 correspondente a 2,17 SM) da população beneficiada pelo Componente UF, enquanto a moda apresentava renda familiar da ordem de R\$400 (equivalente a 1,73 SM). Esses dados indicam claramente que a renda familiar estimada na fase de preparação do Programa foi sendo corroída no decorrer da sua execução.

Análise do Componente 1: Cabe assinalar que uma (1) favela foi retirada do Componente em função da complexidade de intervenção e do aumento dos custos comparativamente com os das obras em implantação. Os lotes urbanizados tinham sido previstos em apenas uma favela; as casas sobrepostas e os pontos de comércio, não previstos na programação original, foram incorporados para atender problemas detectados durante a execução do Programa, entre os quais a resistência de algumas famílias em residir em UH verticalizadas e/ou a necessidade de manter a atividade econômica das famílias cujos estabelecimentos comerciais foram afetados pelas obras.

COMPONENTE 2 REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS – RL	
Responsável: Departamento de Regularização de Parcelamento de Solo – RESOLO	
PLANEJADO	ALCANÇADO
Obras de infra-estrutura básica realizadas em 21.000 lotes, beneficiando cerca de 100.000 moradores.	31.890 lotes atendidos, beneficiando 41.375 famílias ² com obras de infra-estrutura básica, até o final de dezembro de 2004; 14. 885 lotes com regularização urbanística finalizada.
Orçamento Previsto: US\$41,3 milhões	Orçamento Executado: US\$42,9 milhões
Análise do Componente 2: A superação de metas em 44% deu-se basicamente: (i) à viabilização de UH para as famílias removidas de áreas de risco ou “ <i>no edificandi</i> ” com a utilização de recursos de outras fontes, e, (ii) ao aumento do valor em reais do saldo de recursos em dólar, resultante da desvalorização cambial.	

COMPONENTE 3 FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS	
PLANEJADO	ALCANÇADO
Visando o aprimoramento organizacional da Superintendência de Habitação Popular (HABI) e do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), o Programa previa: <ul style="list-style-type: none"> (i) Desenvolvimento de um sistema integrado de informações necessárias para planejamento, programação e controle do Programa; (ii) Aquisição de equipamentos de microinformática; (iii) Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos; (iv) Montagem e operação de equipes 	Ao longo dos 8 anos de execução, o componente alcançou os seguintes resultados: <ul style="list-style-type: none"> (i) Implantação do Sistema de Acompanhamento e Controle – SAC, uma ferramenta gerencial para elaboração de orçamentos; cadastramento de contratos de fornecedores; elaboração de medições e de respectivos pagamentos; preparação e emissão de relatórios gerenciais; e solicitações de desembolso; (ii) Aquisição e instalação de equipamentos de informática e mobiliário e a re-adequação das

² O número de lotes é significativamente inferior ao de famílias beneficiadas (31.890 lotes versus 41.375 famílias) indicando uma densidade ocupacional de 1,29 famílias por lote.

<p>terrestres de controle de uso e ocupação de solo; e</p> <p>(v) Restituição digital para o sistema de informações geográficas.</p> <p>Adicionalmente, o Programa contemplava a realização de estudos setoriais visando o diagnóstico e um plano de ações para o mercado de moradia em aluguel, a identificação dos obstáculos para aquisição de novas moradias pelas famílias de baixa renda e o desenvolvimento de políticas habitacionais.</p>	<p>redes elétricas de HABI e RESOLO, bem como o treinamento de 830 funcionários em informática.</p> <p>(iii) Processo de treinamento e capacitação gerencial, proposto pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP) no fim do ano 1997, só foi realizado no período de maio a dezembro de 2000 pela Fundação Instituto de Administração (FIA/USP), capacitando 80 técnicos; realização de eventos sobre: Regularização Fundiária (nov. 2002); Seminário com a Força-Tarefa Mundial de Urbanização de Favelas (abril 2003) e Avaliação e Lições Aprendidas do Programa (nov. 2003);</p> <p>(iv) Reestruturação total de RESOLO no decorrer da última gestão, com aumento quantitativo e qualitativo de pessoal nas áreas sociais, jurídicas e de procedimentos, e a capacitação de agentes ambientais locais;</p> <p>(v) Serviços realizados de restituição digital no início da execução do Programa, permitindo a agilização do desenvolvimento dos projetos para os loteamentos de RESOLO; implantação de uma base de dados para todo o Município; e identificação, através de vãos regulares, das alterações significativas com invasões.</p> <p>O diagnóstico de HABI e RESOLO, incluindo a identificação de obstáculos para a aquisição de novas moradias, foi realizado pela FIPE/USP de maio a outubro 1997.</p> <p>Em março 1998, foi aprovado o Plano de Ação Social do Subprograma de Recuperação para Uso Habitacional ou Misto de Edificações Deterioradas, visando propiciar atividades de desenvolvimento de comunidades e melhorias nas condições</p>
--	---

	habitacionais das famílias residentes em cortiços. Realizaram-se também vários estudos setoriais sobre os moradores de cortiços paulistanos.
Orçamento Previsto: US\$2,4 milhões	Orçamento Executado: US\$2,2 milhões
<p>Análise do Componente 3: As atividades programadas, iniciadas 1997, já com certo atraso, foram interrompidas logo a seguir, sendo retomadas somente em 2000. A partir da mudança administrativa de 2001, este Componente foi retomado focalizando os seguintes aspectos: (i) seminários/workshops; e, (ii) a estruturação logística da informatização de HABI e RESOLO.</p> <p>A reestruturação da HABI e RESOLO não chegou a ser implementada como proposta inicialmente pela FIPE/USP. Por sua vez, o processo de capacitação da FIA/USP não chegou a surtir os efeitos esperados por ter sido implantado no final do ano 2000, em plena fase de transição entre a 2ª e 3ª gestão administrativa do Programa³.</p> <p>Foi realizada a 2ª fase de reestruturação da HABI (2001) baseada na regionalização. A implantação do SAC do PROVER foi considerada exemplar (inclusive tendo sido recomendado para outros programas co-financiados pelo Banco).</p> <p>Cabe observar que o Marco Lógico não incorporou indicadores referentes a este Componente.</p>	

2.1.1.2. Identificação dos produtos alcançados. Levando em conta os indicadores de produto em diferentes componentes ao projeto, descreva sinteticamente os produtos chaves (*key outputs*) obtidos pelo projeto.

- 9.068 unidades habitacionais produzidas no Município de São Paulo, com acesso ao saneamento e aos serviços públicos básicos;
- 69 loteamentos urbanizados; implantação de ferramentas gerenciais na SEHAB, particularmente o sistema integrado de informações, incluindo a capacitação dos funcionários;
- Avanços na realização dos trâmites para titular os proprietários dos imóveis: três (3) empreendimentos do componente UF em processo final de regularização, envolvendo 1060 das famílias atendidas (11,7% do total); cinquenta dos 69 loteamentos (72,5%) do Componente RL regularizados tecnicamente; contratação da Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) para apoiar os serviços de regularização de ambos os componentes.

³ Esforços de capacitação realizados nesta fase da implantação do Programa tendem a gerar resultados limitados já que os técnicos não sabem se permanecerão nas suas funções sob nova administração.

2.1.2. Efeitos (*outcomes*) e impactos do projeto.

2.1.2.1. **Análise de indicadores de efeitos (*outcome*).** Registre os indicadores do alcance do Objetivo de Desenvolvimento (*outcome*) usando os mesmos indicadores de efeitos (*outcome*) importados do ISDP (indicadores de desempenho). Compare os indicadores dos efeitos Alcançados e Planejados. Se existir uma diferença significativa entre eles, explique brevemente os fatores responsáveis.

COMPONENTE 1 URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS	
Responsável: Superintendência de Habitação Popular – HABI	
PLANEJADO	ALCANÇADO
11.000 famílias de baixa renda com condições habitacionais, ambientais e sociais melhoradas.	Melhoria das condições habitacionais, ambientais e sociais de 9.068 famílias, correspondendo a 37.900 pessoas.
Análise do Componente 1: Como resultado da implantação desse Componente, melhorou-se a qualidade de habitação e o modo de vida das famílias beneficiadas nas favelas selecionadas, através da oferta de moradias dignas. O simples fato de passar a residir em melhores condições ajudou a população beneficiada a resgatar a sua dignidade e cidadania. Com o passar do tempo, verificou-se que o acesso a uma moradia digna, embora muito importante, é apenas um dos fatores de resgate da cidadania. Embora tenha sido superior a 8/10 o índice de satisfação registrado no monitoramento realizado no sétimo ano (Monitoramento VII) usando o levantamento censitário efetivado no fim de 2002, a pesquisa realizada pela Consultoria PBLM para a 2ª Avaliação de Impacto constatou índice de satisfação significativamente menor, da ordem de 5/10 (veja 2ª Avaliação de Impacto). Uma diferença de tal magnitude do indicador de satisfação deve ser relativizada à luz de três fatores: a) adoção de uma metodologia radicalmente diferente entre o Monitoramento VII (recorrendo a diversos indicadores cruzados de satisfação) e a 2ª Avaliação de Impacto (um só indicador objetivo); b) pesquisa censitária (Monitoramento VII) vs. amostral (2ª Avaliação de Impacto); c) época de aplicação do questionário (a pesquisa da PBLM foi realizada no decorrer de uma campanha eleitoral acirrada).	

Adicionalmente, beneficiou-se a população afetada mediante o pleno acesso aos serviços básicos (água, esgotamento sanitário, energia, vias, iluminação pública, coleta de lixo), à urbanização das favelas bem com a dos Conjuntos Habitacionais construídos nas áreas “*pulmões*” e reservados à realocação de famílias que tiveram de sair das favelas de origem para possibilitar a sua urbanização bem como a construção dos prédios.

Como explicitado a seguir, o objetivo específico de garantir a propriedade foi gravemente comprometido desde o início da implementação do Componente, gerando efeitos e impactos negativos que, embora identificados claramente desde 1998, só puderam ser mitigados parcialmente, na fase final de vigência do Programa:

- a) Propôs-se oferecer às famílias beneficiadas condições de autofocalização com base a uma oferta diversificada de soluções habitacionais: tal propósito foi efetivado ainda que em escala relativamente reduzida e tardiamente, devido ao maior interesse inicial do executor (1ª administração) do Programa em construir unidades habitacionais verticalizadas;
- b) Objetivamente, a escolha de unidades habitacionais - UH diferenciadas não foi feita através dos mecanismos de autofocalização, com base nos níveis de renda das famílias beneficiadas, conforme previsto; esta situação deu-se, por um lado, à inexistência de soluções habitacionais diversificadas no início de implementação do componente UF, ao seu reduzido número em relação ao apartamento de 2 dormitórios, à indefinição do valor do financiamento de cada tipo de UH ofertadas⁴, e, por outro lado, ao fato de não haver sido valorizada a auto-focalização, nas Visitas de Inspeção realizadas pelo BID durante os três primeiros anos de implementação do componente;
- c) Aos fatores anteriores agregam-se as dificuldades encontradas pelo executor para proceder a regularização fundiária dos terrenos onde eram assentadas as favelas elegíveis (desmentindo a premissa de efetivar o seu processo de regularização em sete meses);
- d) A morosidade do processo de regularização impossibilitou, na prática, a venda das UH às famílias beneficiadas no prazo de vigência do Programa;
- e) Na ausência de condições de venda das UH, a HABI manteve o mesmo instrumento contratual adotado para as fases anteriores, qual seja a Taxa de Permissão de Uso das UH – TPU onerosa; este instrumento, previsto como temporário (enquanto não pudesse ser efetivado o contrato de venda das UH), terminou sendo usado ao longo da vigência do Programa e o seu valor, definido arbitrariamente antes do Programa, só foi ajustado no caso dos contratos celebrados no decorrer da 3ª e última Administração do Programa. A desmoralização do TPU ao longo da vigência do Programa teve como efeito o crescimento contínuo das taxas de inadimplência, comprometendo, a médio e longo prazo, a sustentabilidade financeira do componente;
- f) O não alcance do propósito inicial de garantir às famílias a propriedade das UH ofertadas, no decorrer da implementação do Programa, gerou os efeitos corolários supracitados e constitui-se em um dos impactos mais negativos do componente UF. Somente nos últimos dois anos de implementação do Componente⁵, registraram-se avanços importantes no processo de regularização de vários empreendimentos (veja análise detalhada desse tema na 2ª Avaliação de Impacto).

⁴ Em função dessa situação, as equipes sociais da HABI, com apoio da consultora social do BID, definiram critérios de dotação das diversas tipologias de UH às famílias (inseridos na 2ª Avaliação de Impactos capítulo referente à Autofocalização)

⁵ Celebração de um Convênio com a COHAB para agilizar o processo de Regularização.

COMPONENTE 2 REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS: Responsável: Departamento de Regularização de Parcelamento de Solo – RESOLO	
PLANEJADO	SUPERADO
Cerca de 100.000 moradores beneficiados de obras de infra-estrutura básica	Condições urbanísticas melhoradas para 41.375 famílias (179.240 pessoas), sendo 19.350 famílias morando em lotes cuja regularização urbanística foi concluída durante a execução do Programa.
<p>Análise do Componente 2: A proteção dos direitos dos beneficiários está sendo comprovada de diversas maneiras: (i) maior segurança das famílias em relação aos direitos adquiridos; (ii) presença significativa das equipes sociais e jurídicas de RESOLO junto a população dos loteamentos incluídos no componente; (iii) crescente nível de consciência dos beneficiários a respeito dos seus direitos; (iv) alto grau de adesão ao Programa; (v) própria ampliação das metas do componente (a pedido de beneficiários de outros loteamentos irregulares).</p> <p>No que diz respeito à Regularização Urbanística e Ambiental dos Loteamentos: (i) dando prosseguimento à recomendação da Especialista e considerando as inúmeras dificuldades de caráter legal, encontradas tanto dentro da própria SEHAB quanto em entidades externas, o RESOLO organizou um <i>Workshop</i> sobre o tema, com uma duração de quatro dias em novembro de 2002. Neste evento, reuniram-se autoridades dos setores envolvidos com o tema no intuito de analisar, identificar interfaces entre os diversos setores, e melhorar os processos e instrumentos de regularização fundiária; (ii) avanços significativos na Regularização Urbanística dos loteamentos (como também no componente de UF) no decorrer dos anos 2001 a 2004 (veja análise detalhada deste tema na 2ª Avaliação de Impacto).</p> <p>Contrariamente ao que consta do Marco Lógico, não compete exclusivamente a Prefeitura efetivar a regularização fundiária de cada lote. Cabe a ela, melhorar a infra-estrutura básica, tornando os loteamentos aptos para a regularização urbanística. Posteriormente, caberá a cada proprietário regularizar seu próprio imóvel.</p>	

2.1.2.2. Identificação dos efeitos (*outcomes*) e impactos iniciais. Considerando os produtos (*outputs*) alcançados pelo projeto na medida do possível, identifique quais efeitos (*outcomes*) intermediários e os impactos iniciais alcançados até o momento.

Entre os efeitos intermediários e impactos iniciais do Projeto (sem considerar as possíveis externalidades relacionadas à valorização nas áreas no entorno das favelas/loteamentos onde o Programa interviu) destacam-se os seguintes:

Componente Urbanização de Favelas: O acesso à moradia digna e à urbanização das favelas implicou em imediata melhoria das condições: a) de habitação; b) sanitárias; c) ambientais; d) de segurança física (contra enchentes, incêndios); e, d) de identidade e valorização pessoal (ex. acesso a um endereço). A médio prazo, parte das famílias passou a reclamar de efeitos negativos associados: (i) à restrições derivadas das normas de convivência em conjuntos habitacionais; (ii) à dificuldade de relações entre vizinhos; (iii) à menor liberdade para crianças e jovens derivada das normas internas de uso dos prédios; (iv) ao reduzido espaço livre nos conjuntos habitacionais (devido, entre outros, à ocupação desses espaços por garagens) e, (v) à falta de oportunidades econômicas. Ainda assim, as taxas de satisfação com o componente UF mantiveram-se altas até o

Monitoramento VII do Programa, evidenciando peso maior dos efeitos e impactos positivos de que dos negativos. Como já mencionado anteriormente, a redução dos índices de satisfação, identificada pela PBLM na pesquisa amostral de agosto 2004, não pode ser comparada aos anteriores por basear-se em metodologia diferente de levantamento e análise.

Componente Regularização de Loteamento: entre os efeitos observados e impactos imediatos destacam-se: (i) maior segurança dos adquirentes quanto à propriedade dos lotes; (ii) melhoria generalizada dos loteamentos sob intervenção do Programa e, inclusive, dos loteamentos vizinhos; (iii) decorrente valorização dos lotes; (iv) tendência dos adquirentes em melhorar as suas casas após efetivadas as obras requeridas para regularização e as melhorias dos equipamentos comunitários; (v) dinamização do mercado imobiliário; (vi) fortalecimento institucional de RESOLO, dentro da SEHAB, demonstrado pela sua re-estruturação operacional, o aumento (quantitativo e qualitativo) do seu quadro de pessoal técnico, a adoção de procedimentos mais modernos e ágeis de regularização etc. bem como pelo reconhecimento da sua importância por parte dos adquirentes e loteadores.

2.1.2.3. Identificação dos efeitos futuros (*outcomes*) e impactos. Considerando os produtos (*outputs*) que foram obtidos, identifique os efeitos futuros e impactos que se espera obter e descreva de que maneira os produtos contribuem para o seu alcance.

Componente Urbanização de Favelas: enquanto não forem regularizados os empreendimentos, possibilitando a venda dos imóveis às famílias que os ocupam, os impactos futuros e previsíveis são pouco estimulantes: (i) tendência em aumentar ainda mais os indicadores de inadimplência; (ii) impossibilidade de formalizar a constituição dos condomínios; (iii) em função dos efeitos anteriores, os custos de manutenção dos empreendimentos, uma vez não assumidos pelas famílias beneficiadas, permanecem sob a responsabilidade da SEHAB/PMSP; (iv) probabilidade de aumentarem os índices de venda/ocupação irregulares dos imóveis ante a indefinição das suas condições de venda; por outro lado, não haveria como seguir proibindo a venda dos imóveis às famílias que os ocupam há bem mais tempo de que os trinta e seis (36) meses previstos entre a sua entrada no imóvel e a regularização que possibilite a sua venda; a esse respeito vale destacar que esta proibição contradiz o “direito de ir e vir”, previsto na própria constituição do país.

Componente Regularização de Loteamentos: observa-se uma tendência em se aprofundar os efeitos imediatos supracitados; enquanto estes efeitos seguirão estimulando numerosos adquirentes a procurar regularizar/titular o seu lote, em outros casos (uns 30%, conforme resultados da pesquisa da 2ª Avaliação de Impacto), os proprietários de lote, estimulados pela sua valorização, tenderão a vendê-lo, reinvestindo em outro local.

2.1.2.4. Análise dos supostos (de produtos a efeitos). Enumere as condições favoráveis a serem dadas para se alcançar o propósito do projeto, e explique por que são necessárias?

Componente Urbanização de Favelas

- ***Aprovação de lei que permita conceder a posse dos terrenos:*** no que diz respeito às áreas de favela sob intervenção, as obras de urbanização se iniciaram sem que a HABI analisasse em profundidade a situação fundiária de cada favela incluída no Programa; esta situação se deu pelo fato da maior parte das favelas estarem localizadas em áreas públicas. No que diz respeito aos empreendimentos realizados em “áreas pulmões”, alguns foram realizados em terrenos de posse da Prefeitura (ex. Parque Continental); em outros terrenos públicos invadidos, a Prefeitura não conseguiu fazer valer a liminar de reintegração de posse (ex. Guapira), o que inviabilizou o seu uso para construção dos conjuntos habitacionais previstos; outros foram objetos de desapropriação de áreas por interesse social (ex. Jardim Imperador). Para permitir o registro dos Autos de Emissão de Posse das favelas e/ou dos terrenos das áreas “pulmão” (destinados a famílias que não pudessem permanecer na favela de origem), foram aplicadas as alterações legais introduzidas pela Lei nº 9785/99. Também, visando acelerar o processo de Regularização dos empreendimentos (em favelas e áreas pulmão), foram estabelecidos, no decorrer da última administração da SEHAB, diálogos institucionais sistemáticos da SEHAB com outras áreas da Prefeitura, Poder Judiciário, Cartórios de Registro de Imóveis e GRAPROHAB. Como resultado dessas medidas, todos os empreendimentos estão com a análise da base fundiária concluída; 90% já tiveram a análise do projeto concluído; onze (11) empreendimentos estão em fase de aprovação de projetos de regularização (veja detalhes na 2ª Avaliação de Impacto).
- ***Adequação dos serviços da SABESP (água e esgotos) e ELETROPAULO (energia) e dos serviços de coleta de lixo da PMSP:*** pressuposto totalmente atendido já que, independentemente da tipologia das UH construídas, todos os imóveis estão corretamente conectados e/ou beneficiados pelos serviços públicos supracitados.
- ***Sucesso do Plano de Ação Social e de participação comunitária:*** ao longo de toda a preparação, implementação e pós-ocupação dos empreendimentos do Componente de UF, a HABI, com o apoio da Gerenciadora Social, desenvolveu Planos de Ação Social que foram adequando-se tanto ao estágio de desenvolvimento do componente quanto as prioridades/linhas de ação das sucessivas administrações da SEHAB/HABI. A participação comunitária foi um tema central dos referidos Planos de Ação Social; o sucesso da organização comunitária promovida pela HABI demonstrou ser bastante variável entre as Fases II e IV, bem como entre empreendimentos de uma mesma fase; a análise destas diferenças indica que o desempenho do Plano de Ação Social – PAS está diretamente associado à fase, à localização, ao tamanho do empreendimento, à maior ou menor concentração de famílias procedentes de diversas favelas, aos graus de pobreza e de violência; esta constatação indica a necessidade de ajustar a metodologia adotada às características diferenciadas da população beneficiada (ex. empreendimentos de grande porte nos quais foram realocizadas famílias de diversas favelas requerem uma ação social muito mais presente de que

empreendimentos de porte menor donde a maior parte das famílias permaneceu no local de origem).

- ***Pagamento dos serviços públicos prestados pelos beneficiários:*** os beneficiários tendem a dar prioridade ao pagamento dos serviços básicos e as taxas condominiais; com efeito, o não pagamento desses serviços tende a acarretar problemas diretos às famílias (ex. corte de energia) enquanto o não pagamento do TPU não gerou nenhuma retomada de imóvel (seja administrativa ou judicial), nem desalojamento de famílias, por parte do poder público.
- ***Disposição de lixo em locais apropriados:*** na Fase II, foram observados problemas relacionados à ausência (inicial) ou insuficiência de depósitos de lixo nos empreendimentos; na fase IV, houve maior preocupação em dotar os empreendimentos de lixeiras apropriadas à demanda dos moradores; estas medidas não demonstraram serem suficientes já que, em visitas de campo, verificou-se a permanência de lixo jogado na via pública, bem como de entulhos permanecendo em recantos de favelas (ex. Heliópolis Gleba A). Este tipo de situação evidencia que a disponibilidade de maior ou menor número de lixeiras não se constitui em fator resolutivo de destino correto do lixo; mudanças de hábitos tomam muito mais tempo e não se resolvem com ações de educação ambiental, se estas não estão sendo internalizadas pelos diversos segmentos da população beneficiada.
- ***Aprovação da lei que permite a regularização:*** tema já abordado item 2.1.2.1. no qual está citado o conjunto de medidas tomadas para acelerar o processo; a dificuldade de regularização dos empreendimentos invalidou totalmente o pressuposto da factibilidade de regularizá-los num período de sete (7) meses como afirmado no decorrer da Missão de Análise do Programa; tornou também inviável a proposta da possibilidade de venda do imóvel pelos beneficiários após terem residido neste por um período mínimo de trinta e seis (36) meses.
- ***Agilidade dos processos de regularização:*** os problemas associados à liberação das áreas destinadas à construção dos empreendimentos, bem como a autorização/venda dos imóveis foram especificados no item 2.1.2.1.; a situação encontrada em cada favela, área pulmão (UF) e Loteamentos (RL) estão detalhados, por empreendimento e loteamentos, na 2ª Avaliação de Impacto.
- ***Aderência dos moradores aos programas propostos:*** logo após a aplicação do “arrolamento” (cadastro das famílias de cada favela eleita), os resultados do diagnóstico foram devolvidos à população; na fase subsequente à apresentação dos projetos básicos dos empreendimentos, as famílias a serem beneficiadas foram reunidas em assembléias para aprovação dos referidos projetos; na maioria das favelas, a percentagem de aprovação ultrapassou os 75%; em dois casos (Heliópolis Gleba A e Nicarágua/Vila da Paz), foram requeridas diversas revisões do projeto⁶, reuniões por quadras etc. antes da convocação da assembléia que, finalmente, aprovou o projeto. Na favela Sucupira, o grau de adesão foi baixo, alcançando 53% na 1ª Assembléia e permanecendo inferior à 60% na 2ª: como já mencionada, por essa

⁶ Foram nove (9) revisões em Heliópolis e sete (7) em Nicarágua/Vila da Paz

baixa taxa de adesão e outras razões já mencionadas, a favela foi retirada do Programa.

Componente Regularização de Loteamento

- ***Adequação dos serviços da SABESP (água e esgoto, dos serviços da ELETROPAULO e dos serviços de coleta de lixo pela PMSP):*** já antes das intervenções do componente, a maioria dos loteamentos estava conectada aos serviços de água, esgoto, energia, bem como contavam com serviços de coleta de lixo, embora estes não pudessem alcançar parte dos loteamentos situados em áreas de risco⁷; na medida em que foram sendo concluídas as obras, a totalidade dos lotes passou a usufruir o conjunto dos serviços básicos acima referidos.

Componente Fortalecimento Institucional

O Marco Lógico não explicita pressuposto algum a respeito deste 3º componente do Programa. Implicitamente, o componente tinha por objetivo capacitar e aparelhar a HABI e RESOLO para que, por um lado, atendessem eficientemente aos compromissos assumidos no Programa, contassem com equipamentos adequados (informatizando ambos os setores), e, por outro, desenvolvessem pesquisas que permitissem o desenvolvimento de novas políticas habitacionais.

2.1.2.5. Pergunta piloto No.1 – (Em construção). Opcional para operações com PCR due date anterior a 1º de fevereiro de 2005. Antes dessa data, será unicamente requerida para as operações selecionadas no grupo piloto para responder a versão íntegra do PCR. São observadas iniquidades no acesso aos benefícios do projeto por parte de subgrupos dentro da população objetivo por razão de gênero, localização, origem étnica, setor rural/urbano, nível de receita ou outras razões? Se isto for assim, a que se devem?

Não foram observadas iniquidades na implantação do Programa.

2.1.2.6. Pergunta piloto No.2 – (Em construção). Opcional para operações com PCR due date anterior a 1º de fevereiro de 2005. Antes dessa data, será unicamente requerida para as operações selecionadas no grupo piloto para responder a versão íntegra do PCR. Foi produzido algum tipo de efeito adverso causado sem intenção por este projeto na população e/ou no meio ambiente? Se isto for assim, quais medidas foram tomadas?

- Ao adotar uma solução habitacional verticalizada, algumas famílias cuja fonte de renda dependia de uma atividade econômica realizada dentro de casa (ex. venda de produtos, prestação de serviços diversos) reclamaram de ter sofrido uma perda de renda. Para minimizar esse efeito, o Programa incorporou, na maior favela sob intervenção (Heliópolis Gleba A com mais de 2.000 famílias beneficiadas) uma tipologia de UH de uso misto, não prevista originalmente no UF; constituída por ponto comercial no térreo e de área residencial no 1º piso.

⁷ Dados por checar com os técnicos sociais de RESOLO;

2.1.2.7. Pergunta piloto No.3 – (Em construção). Opcional para operações com PCR due date anterior a 1º de fevereiro de 2005. Antes dessa data, será unicamente requerida para as operações selecionadas no grupo piloto para responder a versão íntegra do PCR. Seguramente os resultados do projeto contribuíram ao alcance, ou bem das metas estabelecidas na estratégia de desenvolvimento setorial ou nacional vigente do país mutuário, ou bem aos indicadores da atual Estratégia de País do Banco. Se isto for assim, especifique a qual meta o indicador de resultados está contribuindo ao projeto e explique de que maneira e em que medida o realiza.

Os objetivos do Projeto estão consistentes com as metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Nacional, bem como na Estratégia do País adotada pelo Banco, no que se refere à redução da pobreza e melhoramento das cidades.

2.1.2.8. Pergunta piloto No.4 – (Em construção). Opcional para operações com PCR due date anterior a 1º de fevereiro de 2005. Antes dessa data, será unicamente requerido para as operações selecionadas no grupo piloto para responder a versão íntegral do PCR. Houve mudanças significativas no contexto em que o projeto foi implementado e/ou nas políticas setoriais e nacionais e/ou nas estratégias de desenvolvimentos? Se foi esse caso, explique como o projeto foi adaptado para dar resposta a estas mudanças

Não houve mudanças significativas no contexto em que foi implantado o Projeto, nem nas políticas setoriais ou nacionais nem nas estratégias de desenvolvimento. Cabe ressaltar que o Ministério de Cidades ainda está discutindo a proposta de política habitacional.

2.1.2.9. Recálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR). Se o projeto incluiu *ex ante* um cálculo da taxa de retorno esperada, qual foi a taxa de retorno esperada e qual é a taxa de retorno real?

O tema em referência está amplamente desenvolvido na 2ª Avaliação de Impacto; por essa razão, menciona-se a seguir apenas a síntese dos estudos realizados pela PBML: *“Os dois componentes resultaram em taxas internas de retorno elevadas e equivalente em um patamar pouco superior a 30% ao ano. No caso de urbanização de favelas, entretanto, dos 10 empreendimentos (da Fase IV), quatro apresentaram taxas inferiores a 12% ao ano. Dentre estes, Heliópolis Gleba⁸ A apresentou taxas de 9,2%. “ Aparentemente, a rentabilidade foi prejudicada pelo atraso nas obras”.*

“No caso de Regularização de Loteamentos, todos os setores apresentaram taxas de retorno superiores à 12%, variando entre 12,3% (no setor III) a cerca de 76% (nos setores IV,VII e VIII)”.

⁹ Maior empreendimento da Fase IV do PROVER (considerando 865 UH na própria favela, 640 em José Paulino dos Santos e 380 em Jardim Imperador)

2.1.2.10. Recálculo de outros indicadores de avaliação econômica. Se o projeto incluiu *ex ante* outras estimativas de avaliação econômica (custo-efetividade, custo-eficiência e custo-benefício), qual foi o indicador esperado e qual é o indicador real?

- a) **Viabilidade econômica:** a 2ª Avaliação de Impacto demonstra que o Componente de UF é economicamente viável.
- b) **Sustentabilidade financeira:** a 2ª Avaliação de Impactos evidencia porém que, devido ao altíssimo índice de inadimplência das Taxas de Permissão de Uso (da ordem de 70% em abril 2004), o componente demonstra ser insustentável financeiramente.
- c) **Valorização:** em relação a esse tema, a 2ª Avaliação de Impacto sintetiza: *“É inegável que houve valorizações significativas nos empreendimentos durante a implementação do Programa. No caso do componente UF, as valorizações médias permitiram uma rentabilidade de 33,3% nos empreendimentos da fase IV. Em termos de relação Custo/Benefício, o coeficiente mais encontrado gira em torno de 1,25 chegando à 1,6 nas casas sobrepostas. A valorização dos embriões não cobrirá os seus custos”*. Em relação aos embriões, vale ressaltar que o seu custo de construção (US\$ 27.819) foi muito maior de que os US\$ 16.6100 previstos, devido a: (i) condições do solo; (ii) volume de terraplanagem requerido; (iii) custos de fundações e de estrutura (previsto para dois pisos); (ii) demora de construção etc. Para cobrir os custos de construção, o valor mensal de 2,5 salários mínimos (R\$ 650 na época do levantamento). Considerando que os beneficiários do UF que optaram por este tipo de UH são os que detêm menor renda, fica evidente a impossibilidade de recuperação dos custos dos embriões. *Para o componente RL, a situação demonstrou-se bastante favorável, com B/C de 2,61 e 32,1% de TIR*. É relevante observar que, nos loteamentos regularizados ao final do Programa, Jardim Maia e Jardim da Conquista, não houve gerenciamento externo, seja técnico ou social; o RESOLO assumiu diretamente o gerenciamento das obras, as quais, nestes empreendimentos, tiveram custos quase 50% inferiores a média, gerando uma rentabilidade de 75%”(veja 2ª Avaliação).
- d) **Valorização do entorno:** *“As análises realizadas em termos de valorização no entorno mostraram que os impactos sobre o mesmo não foram tão sensíveis quanto o esperado. Devido à localização da maioria dos empreendimentos, somada à permanência de remanescentes de favela que acabam sempre fora do processo de arrolamento, o valor incremental no entorno deve existir, porém não de forma tão acentuada como intuitivamente se pensaria”*. A respeito desse tema, os autores da 2ª Avaliação observam que os indicadores de valorização estimados na fase de preparação do programa e verificados em 1999 (por outra firma), não são comparáveis na medida em que, no UF, referem-se à diferente tipologia de UH (a 2ª empresa considerou tipologia de apartamentos de 1 e 3 quartos e não somente de 2); por outro lado, a valorização do entorno pôde variar significativamente entre bairros de loteamentos regularizados. Por esta razão, os autores recomendam que, em outros Programas dessa natureza, seja dada maior importância à análise do mercado imobiliário (formal, semiformal, e informal) do entorno na fase de preparação do Programa.

2.1.2.11. Qualificação da efetividade do projeto em termos de seu objetivo de desenvolvimento (OD). Levando-se em conta as análises realizadas nas seções 2.1.1. e 2.1.2., qualifique a efetividade do projeto em termos de seu objetivo de desenvolvimento.

☐ Muito Efetivo (ME) ☐ Efetivo (E) ☒ Pouco efetivo (PE) ☐ Inefetivo (I)

Observação: Qualificação fundamentada na baixa probabilidade que os resultados sejam sustentáveis.

2.2 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO

2.2.1 Medição do Desempenho do Projeto

2.2.1.1 Elementos para monitoramento e avaliação. Em uma escala de 1 a 4 estabeleça a qualidade dos seguintes elementos necessários para medir o desempenho do projeto:

1. Análise de problemas	Baixa Alta ← ① ● ③ ④ → <input type="radio"/> N/A
2. Estratégia de intervenção em resposta ao (aos) problema(s) identificado (s).	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A
3. Identificação de efeitos (<i>outcomes</i>) e impactos esperados	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A
4. Identificação de produtos (<i>outputs</i>) esperados	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A
5. Indicadores de efeitos (<i>outcomes</i>) esperados	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A
6. Indicadores de produtos (<i>outputs</i>) esperados	Baixa Alta ← ① ● ③ ④ → <input type="radio"/> N/A
7. Linha de base de efeitos (<i>outcomes</i>) esperados	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A
8. Linha de base de produtos (<i>outputs</i>) esperados	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A
9. Supostos de produtos a efeitos	Baixa Alta ← ① ● ③ ④ → <input type="radio"/> N/A
10. Definição de responsabilidades para o recolhimento de informação	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A
11. Plano para a implementação do projeto	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A
12. Plano de Aquisições	Baixa Alta ← ① ② ● ④ → <input type="radio"/> N/A

2.2.1.2. Análise de fatores críticos para a avaliação no escopo do projeto. Considerando os elementos avaliados no ponto anterior, descreva os principais fatores (máximo 3) que tiveram a maior influência (positiva e/ou negativa) na medição de seu desempenho.

- a) Desenho inicial inadequado do Sistema de Informação Gerencial e do Monitoramento e Avaliação, bem como a débil capacidade interna do Órgão Executor para tratar desses temas;
- b) A Equipe de Projeto incorporou uma série de cláusulas contratuais requerendo a apresentação ao Banco de Relatórios de Monitoramento e de Avaliação anuais (Cláusulas 4.06 e 4.08), além dos Relatórios Semestrais de Progresso e das duas Avaliações de Impacto (a 1ª aos dois anos a partir da vigência do Contrato; a 2ª antes do último desembolso). Adicionalmente, durante os três anos seguintes ao último desembolso, deveria enviar os relatórios referidos na Cláusula 4.06. Embora a tentativa de suscitar a cultura de Monitoramento e Avaliação no Órgão Executor tenha sido positiva, o conjunto desses requerimentos foi considerado excessivo dado o fato de não haver sido desenhado de maneira adequada nem implantado um Sistema de Monitoramento e Avaliação, desde o início do Programa. Em decorrência desta situação, a SEHAB teve de contratar firmas consultoras externas para realizar os Monitoramentos e a 1ª Avaliação de Impacto, sem que, até 2002, um sistema aceitável tivesse sido definido e acordado com o BID. A introdução de uma firma responsável para a Auditoria dos Monitoramentos 1 à 5 e a 1ª Avaliação de Impacto (sugerida pelo Banco ante a falta de experiência da SEHAB nesta matéria) terminou sendo contraproducente e teve de ser suspensa na fase final da implantação do Programa.

2.2.1.3. Lições aprendidas para o desenho (medidas adotadas). Descreva de maneira concreta quais medidas foram adotadas para melhorar os aspectos previstos no desenho do projeto e que estão relacionadas com a medição do desempenho do projeto.

- a) Maior visibilidade/prioridade outorgada ao tema de Monitoramento e Avaliação mediante as orientações e reuniões periódicas da Especialista e Consultora do Banco;
- b) Revisão cuidadosa dos indicadores de medição do desempenho do Programa, iniciada em 2000 e ratificado em 2001 e 2002;
- c) Eliminação da Auditoria Técnica dos Relatórios de Monitoramento anuais e da Avaliação de Impacto. Desta maneira, foi possível reduzir os conflitos técnicos entre as duas consultorias especializadas em Monitoramento e Avaliação; e
- d) Re-estruturação dos indicadores do ISDP em abril de 2004, com a ajuda de ROS/PMP; na época ajudou a focalizar os aspectos mais críticos do Programa.

2.2.1.4. Lições aprendidas para o desenho (medidas alternativas). Baseado em sua experiência neste projeto, descreva de maneira concreta quais medidas alternativas recomendam para melhorar a medição do desempenho no desenho futuros projetos.

Um programa desta natureza requer uma preparação maior em termos de:

- O sistema de monitoramento e avaliação (M&A) desenvolvido e implantado durante a preparação do Programa, incluindo as diretrizes e metodologias, além dos indicadores do Marco Lógico (os quais, por sua vez, precisavam ser mais consistentes com os objetivos do RF e que incluía o Componente FI). Desta maneira, teriam sido evitados os atrasos na consecução de resultados consistentes e a necessidade de recorrer à contratação de consultorias externas;
- Diagnóstico/análise das condições do mercado de moradia (incluindo uma análise mais precisa de custos das alternativas propostas) e da situação sócio-econômica das famílias beneficiárias (particularmente em termos de fontes de renda), bem como a atualização das informações resultantes dos mesmos ao longo da execução do Programa (criando uma salvaguarda para as condições cambiantes do contexto no qual o Programa se executa);
- Avaliação mais criteriosa das demandas de Fortalecimento Institucional, devendo realizar-se uma análise mais aprofundada da capacidade de execução do Órgão Executor na fase de preparação do Programa, atualizando-a no decorrer da sua implantação em decorrência das freqüentes mudanças administrativas;
- Checagem mais rigorosa dos critérios de seleção das favelas e dos loteamentos incluídos no Programa ao longo da execução do mesmo; e
- Maior domínio da complexidade do marco legal de regularização de ambos os componentes; poderia, inclusive, considerar-se a contratação de um advogado especializado que detenha uma experiência prévia do tema na área de influência do Programa.

2.2.1.5. Informação disponível durante a implementação do projeto. Em uma escala de 1 a 4 qualifique o grau de cumprimento e a qualidade das seguintes tarefas que devem ser realizadas pelo Organismo Executor para gerar informação necessária para a medição de desempenho do projeto:

1. Estabelecimento de processos e mecanismos para coleta e análise de dados (fonte de dados, responsáveis, periodicidade e características da informação) Baixa ← ① ● ③ ④ → Alta ○ N/A
2. Recopilação da informação de linha de base de efeitos resultados. Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A
3. Recopilação de informação de linha da base de produtos. Baixa ← ① ● ③ ④ → Alta ○ N/A
4. Recopilação, análise e relatório informação sobre recursos disponíveis e atividades realizadas. Baixa ← ① ② ③ ● → Alta ○ N/A
5. Recopilação, análise e relatório de informação sobre produtos gerados pelo projeto e a sua contribuição ao alcance dos efeitos esperados. Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A

6. Recopilação, análise e relatório de informação sobre resultados e impactos gerados pelo projeto e sua contribuição às metas estabelecidas na estratégia de desenvolvimento setorial e nacional. Baixa ← ① ② ③ ④ → Alta ● N/A

2.2.1.6. Análise dos fatores críticos para medição de desempenho durante a implementação. Considerando os processos ponto anterior, descreva os principais fatores (máximo 3) que tiveram maior influência (negativa ou positiva) na mensuração do desempenho do projeto durante a sua implementação.

Como mencionado no item 2.2.1.5., dentro os fatores críticos de mensuração do desempenho do Programa, destacam-se:

- a) Inclusão de um mecanismo de Auditoria Social do M&A, que, em vez de ajudar a melhorar o referido sistema, terminou complicando-o (como explicitado anteriormente) e terminou sendo suspenso em 2003;
- b) Sucessivas alterações dos instrumentos de M&A (em boa parte sugerida pela Auditoria) terminaram gerando inconsistência de parte dos dados coletados, dificultando a análise comparativa do desempenho de parte dos indicadores do Programa ao longo da sua execução;
- c) Restrita compreensão da natureza e importância do referido sistema por parte dos coordenadores e técnicos da HABI e RESOLO, até o ano 2002.

2.2.1.7. Lições aprendidas na implementação (medidas adotadas). Descreva de maneira concreta quais medidas foram adotadas a fim de obter a informação necessária (em quantidade e qualidade) para medir o desempenho do projeto.

Após o Banco perceber claramente a inadequação dos instrumentos de M&A, em agosto de 1999, e a inconsistência de parte dos dados processados, solicitou a revisão do sistema e a correção dos dados de Monitoramento como condição de aprovação das cláusulas contratuais referentes ao tema. Houve uma tentativa não conclusiva de revisão do sistema a partir de junho de 2000. O sistema de M&A somente pôde ser totalmente revisto a partir de 2001 e passou a ganhar maior eficiência a partir de 2002. Procurou-se então simplificar o escopo de M&A a fim de gerar informações mais úteis sobre os resultados/efeitos do Programa. Cabe ressaltar a importância de envolver os membros originais da Equipe do Projeto nestas revisões.

2.2.1.8. Lições aprendidas para a implementação (medidas alternativas). Com base em sua experiência neste projeto, descreva de maneira concreta quais medidas alternativas recomenda para melhorar a mensuração do desempenho durante a implementação de futuros projetos.

- As diretrizes, metodologias e principais indicadores do sistema de M&A devem constar com clareza no Informe de Projeto e Regulamento Operativo, além do Marco Lógico;

- O sistema de informações gerenciais integrado bem como o sistema M&A e seus mecanismos operacionais precisam ser desenvolvidos por Especialistas antes da sua aprovação pelo Banco; o Banco deverá liderar a confecção destes modelos e promover sua divulgação com novos Executores;
- Mudanças significativas no Regulamento Operativo poderiam ser consultadas, embora informalmente, com alguns dos membros da Equipe de Projeto original.

2.2.2 Fatores que afetaram a execução do Projeto (segundo o ISDP/PPMR)

Os indicadores de ISDP apresentam um desempenho desigual do Programa no decorrer da sua implementação, fazendo com que passassem de uma classificação pouco satisfatória para satisfatória no seu estágio final.

2.2.3. Análise de fatores críticos para o êxito do projeto

2.2.3.1. Identificação de fatores negativos para obter os produtos. Descreva quais foram os principais fatores (máximo 3), que afetaram negativamente a execução em termos de quantidade, qualidade e oportunidade, e analise o por quê.

No Componente de Urbanização de Favelas, entre outros fatores, destacam-se:

- a) Irregularidade na disponibilidade dos recursos de contrapartida, reduzindo o ritmo de execução do componente em diversos momentos da implementação do Programa;
- b) Prazos largos de execução do Programa levaram ao reajuste de contratos, implicando aumento dos custos iniciais previstos para as UH verticalizadas e os embriões;
- c) Demora em analisar o problema de inadimplência e em tomar medidas corretivas, que, por serem brandas (ex. nunca houve retomada administrativa de UH nem muito menos judicial) não suscitaram alteração significativa da crescente curva de inadimplência;
- d) Lentidão em adotar mecanismos mais ágeis e efetivos de regularização dos empreendimentos;
- e) Necessidade de aprimorar os projetos executivos dos empreendimentos e de proceder a uma análise mais precisa dos custos da UH.

No Componente de Regularização de Loteamentos:

- a) Falta inicial de conhecimentos precisos a respeito da situação dos loteamentos selecionados e, de modo geral, dos problemas derivados da irregularidade de ocupação da cidade;
- b) Lentidão na elaboração dos projetos executivos das obras, na fase inicial;
- c) Demora do processo de licitação fazendo com que as obras do RL só tenham sido iniciadas três anos após a assinatura do contrato.

2.2.3.2. Identificação de fatores positivos para obter os produtos. Descreva quais foram os principais fatores (máximo 3 que contribuíram à implantação dos componentes do projeto e a obtenção de seus produtos (*outputs*) em termos de quantidade, qualidade e oportunidade, e analise o por quê.

No Componente de Urbanização de Favelas:

- a) Constante melhoria dos projetos executivos e urbanísticos dos empreendimentos da Fase IV em relação à Fase II;
- b) Presença assídua de equipes sociais da HABI e da Gerenciadora, no decorrer de toda a execução do componente, visando tanto assistir às famílias nas frentes de obras quanto consolidar a sua capacidade de organização condominial após a sua transferência nos prédios;
- c) Adesão significativa da população ao Programa, levando a um maior grau de satisfação dos beneficiários na Fase IV em relação à Fase II.

No Componente de Regularização de Loteamentos:

- a) A consciência adquirida com base na experiência do Componente RL levou RESOLO a montar uma base de dados que, na fase final de execução do componente, lhe permitiu definir com muita propriedade o tratamento a ser dado ao tema e, sem dúvida, possibilitará melhores intervenções futuras de RESOLO;
- b) Crescente adesão da população dos loteamentos às propostas apresentadas por RESOLO;
- c) Significativos progressos alcançados no processo de regularização dos loteamentos no decorrer dos anos 2002-04 (ver quadro anexo referente ao tema na 2ª Avaliação de Impacto);

2.2.3.3. Identificação de fatores negativos para obter os efeitos (*outcomes*). Descreva quais foram, em perspectiva, os principais fatores (máximo 3) que afetaram negativamente o alcance dos efeitos (*outcomes*) do projeto, e analise o por quê.

- a) Subestimação da complexidade política e técnica dos processos de regularização fundiária, o que levou a não titulação/comercialização das unidades habitacionais;
- b) Prioridade dada pela 1ª Administração Municipal a verticalização de favelas, fazendo com que o processo de urbanização, além de lento, fosse restrito a uma favela (Nicarágua/Vila da Paz) e parcialmente a outra (Heliópolis Gleba A);
- c) Eliminação do Regulamento Operacional (por parte da SEHAB e com a não objeção do Banco), dos critérios que estabeleciam o vínculo entre solução habitacional e a capacidade de pago da família beneficiária (autofocalização);
- d) Desconhecimento dos critérios preconizados de autofocalização por parte da população beneficiada, devido à indefinição de custo/preço de venda das diversas soluções habitacionais; esse fato impossibilitou uma oportuna adoção dos referidos critérios;

2.2.3.4. Identificação de fatores positivos para obter os efeitos (*outcomes*). Descreva quais foram, em perspectiva, os principais fatores que contribuíram positivamente a possibilidade de alcançar a tempo os efeitos do projeto (*outcomes*), e analise o por quê.

- a) Papel desempenhado pela Coordenação do Programa (o Grupo de Apoio – GA do Gabinete do Secretário Municipal de Habitação) na gestão do Programa; embora este tenha sido bastante variável no decorrer da execução do Programa, sempre procurou atender as solicitações do BID em termos de cumprimento das cláusulas contratuais; fortaleceu-se na última administração (2001 à 2004) passando a suscitar uma maior

integração entre os três componentes e um envolvimento ativo das equipes técnicas no Monitoramento e Avaliação do Programa;

- b) Ativa ação social desempenhada por equipes de técnicos sociais da HABI, RESOLO, reforçadas por técnicos da Gerenciadora Social em boa parte da execução do Programa. Este trabalho social incluiu consultas à população a respeito dos projetos executivos de intervenção, fazendo com que em duas favelas, o projeto executivo tenha sido revisto diversas vezes a pedido da população, antes do início da sua implantação e objeto de ajustes no decorrer da sua execução;
- c) Valorização dos loteamentos atendidos pelo componente levando a uma melhoria dos loteamentos do entorno;
- d) Maior capacidade institucional de RESOLO levando a uma crescente confiabilidade da população nos serviços prestados por este Departamento da SEHAB.

2.2.4. Análise da gestão e lições aprendidas

2.2.4.1. Análise da gestão. Identifique e analise a efetividade das medidas adotadas para resolver os problemas e aproveitar as oportunidades relacionadas com a análise de fatores críticos e explique como foram levadas à prática.

Em termos de gestão, é inevitável que em um período de oito (8) anos, ocorram mudanças periódicas de titulares tanto no BID quanto na SEHAB/SP; os problemas de gestão parecem decorrer menos das mudanças de *"per se"* de que das alterações de orientações correspondentes à cada gestão. Como já mencionado, o Programa passou por diversas mudanças de gestão:

- a) Rotatividade da gestão do Programa por parte da Representação: após a aprovação do Contrato de Empréstimo, por um período de três anos, o Programa foi monitorado regularmente pelo Especialista Setorial da Representação, com o apoio de consultores (nas áreas de contratos e social), porém sem participação direta da Equipe de Projeto responsável para a elaboração do Programa. A partir de 1999, a Equipe do Projeto voltou a participar das Missões de Administração; em 2001, efetiva-se a 1ª mudança do Especialista Setorial e, no ano seguinte, a 2ª mudança, não havendo mais alterações até o fim de vigência do Contrato de Empréstimo, em dezembro de 2004;
- b) Rotatividade ainda maior dos gestores do Programa ao nível da SEHAB: (i) nos dois primeiros anos, manteve-se a equipe de contrapartida da SEHAB, oriunda da Administração que tinha solicitado o empréstimo, acompanhado a sua fase de preparação e a gestão inicial da sua execução. Esta 1ª gestão tendeu a valorizar a verticalização de favelas, em detrimento da alternativa de urbanização (restrita parcialmente à duas favelas) e da solução habitacional de embriões (casa evolutiva cuja projeto executivo revelou ser inadequado e cuja meta apenas alcançou 25% do previsto); (ii) no fim de 1999, o Secretário de Habitação (que tinha acompanhado preparação e execução inicial do Programa) foi substituído, iniciando-se então um período de alta rotatividade de gestão do Programa; sucederam-se, no período de aproximadamente dezoito meses, três Secretários que, devido a seu breve tempo de gestão, não tiveram condições de encaminhar nem, muito menos, de resolver os problemas identificados previamente e que vinham agravando-se (ex. inadimplência, impasse do processo de regularização, falhas do M&A etc.); (iii) de abril a dezembro de 2000, a 4ª Secretária de Habitação desta 2ª gestão administrativa tentou por em

dia todos os compromissos assumidos com o BID, sem consegui-lo; (iv) em 2001, sob uma 3ª gestão administrativa, a SEHAB assume a fase final de execução do Programa. Esta fase é marcada por uma revisão total do Programa, redefinição das suas metas e eixos, dinamização do componente de Fortalecimento Institucional, renegociação do uso de parte dos recursos remanescentes do contrato para a ampliação das metas no RL, elaboração de projetos piloto de gestão de favelas no UF (“Bairro Legal”) e reestruturação do sistema de Monitoramento e Avaliação.

2.2.4.2. Lições aprendidas sobre gestão de projetos. (Medidas Alternativas) Com base em sua experiência neste projeto, e levando-se em conta a efetividade das medidas adotadas mencionadas no item anterior, descreva de forma concreta quais medidas alternativas recomendam para enfrentar os problemas que possam surgir durante a implementação de futuros projetos similares a este.

- Assegurar que a Coordenação Geral do Programa (GA): (i) esteja diretamente vinculada ao Gabinete do Secretário de Habitação; (ii) seja criada no início de implementação do Programa para exercer a coordenação do Programa; (iii) disponha de maior autonomia; (iv) sofra de menor rotatividade de titular no decorrer da implementação do Programa.
- Assegurar que esta Coordenação disponha de recursos humanos em quantidade e qualidade adequadas para o desempenho das diversas funções que lhes forem atribuídas sem restringi-las ao atendimento das demandas do BID em termos de controle dos contratos, elaboração de relatórios diversos etc.;
- Analisar com maior cautela e rigor técnico todas as despesas efetuadas pelo Órgão Executor que são apresentadas para serem reconhecidas como Contrapartida Local ou elegíveis para serem reembolsados com recursos do Empréstimo.

2.2.4.3. Qualificação da implementação do projeto. Qualifique a implementação do projeto, a partir da análise da gestão anterior e os produtos (*outputs*) obtidos na quantidade e com a qualidade esperada, em tempo razoável e a custos razoáveis.

Considerando, de um lado, o desempenho desigual do Programa, submetido a três administrações/gestões, política e tecnicamente bem diferenciadas (de 1996-99; 1999-2000, e 2001-04), e, de outro, a complexidade do contexto no qual o Programa se inseriu, e os produtos obtidos, considera-se globalmente insatisfatória a sua implementação, não obstante o bom desempenho da última gestão.

2.3 ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE

2.3.1 Fortalecimento Institucional/Organizacional

2.3.1.1. Áreas fortalecidas ou melhoradas pelo projeto. Identifique as áreas institucionais fortalecidas ou melhoradas pelo projeto, direta ou indiretamente, e indique o nível de sua influência (nacional, regional, local).

Área Institucional/Organizacional	SIM	NÃO	N/A	Nível		
				Nacional	Regional	Local
• Marco legal e regulatório	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Procedimentos, manuais, guias operacionais	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Capacidade						
- Capacidade da alta gerência	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Capacidade da mediana gerência	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Capacidade de sistemas de informação	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Mensuração do desempenho (capacidade de M&E)	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Serviço ao cliente	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
• Estrutura funcional e organizacional	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
• Planejamento	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
• Orçamento/Gerência financeira	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
• Coordenação Intra/Intersetorial	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
• Coordenação Intra/Inter-organizacional	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
• Pessoal/desenvolvimento de recursos humanos	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
• Aquisições	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
• Auto-avaliação, auditoria & prestação de contas	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

2.3.1.2. Fortalecimento alcançado pelo projeto no país. Descreva as contribuições mais significativas do projeto (máximo 3) ao processo de fortalecimento institucional/organizacional no país

Não se aplica tendo em vista que as intervenções do Programa foram restritas a alguns Setores da Administração do Município de São Paulo. Ainda que o Programa não tenha sido desenhado numa perspectiva nacional de política habitacional, é indubitável que as lições aprendidas da sua implementação poderão ser levadas em consideração na elaboração de programas similares em outras mega-cidades do país.

2.3.1.3. Fortalecimento alcançado pelo projeto no Órgão Executor. Descreva as contribuições significativas do projeto (máximo 3), ao processo de fortalecimento institucional/organizacional no Órgão Executor. (Descreva a situação antes e depois do projeto).

A implementação do Programa permitiu dotar HABI e RESOLO de maior capacidade em termos de coordenação institucional, informática, processos vinculados com a

regularização fundiária, e particularmente, no monitoramento e avaliação do programas desta natureza, descrita a seguir:

- a) Criação do GA, vinculado ao Gabinete do Secretário de Habitação, como instância coordenadora do programa supra-setorial, dentro da SEHAB e perante outras entidades externas, envolvidas na sua execução;
- b) Significativa melhoria na informatização de HABI e RESOLO com base na compra, instalação, operação de equipamentos mais adequados às funções desempenhadas por ambos os Departamentos da SEHAB, bem como na capacitação dos técnicos para o seu uso;
- c) Avanços significativos no tratamento dos problemas técnicos associados à Regularização Fundiária em ambos os componentes; embora o processo se encontre em estágio mais avançado no componente de RL, também progrediu significativamente no componente de UF como evidenciado no capítulo específico da 2ª Avaliação de Impacto;
- d) Melhor entendimento dos conceitos, levando a uma maior capacidade de realizar, Monitoramento e Avaliação de programas desta natureza..

2.3.1.4. Qualificação da contribuição do projeto para o FIO.

☐ Muito Relevante (MR) ☐ Relevante (R) ☒ Pouco Relevante (PR) ☐ Irrelevante (I)

Observação: Revelou-se difícil atribuir uma pontuação correta nesta matéria na medida em que a contribuição do Programa para o FIO variou de pouco relevante na fase inicial de implementação do Programa até relevante no seu estágio final.

2.3.2. Sustentabilidade do projeto

2.3.2.1. Alcance da sustentabilidade do projeto. Em consulta com o Órgão Executor, defina quais ações, serviços e/ou produtos deveriam seguir sendo sustentáveis e durante quanto tempo, a fim de assegurar a sustentabilidade dos efeitos e futuros impactos esperados do projeto.

Embora o Programa apresente rentabilidade econômica positiva, inclusive, em alguns casos, em níveis superiores às estimativas da Missão de Análise (como comprovado na 2ª Avaliação de Impacto), a sua sustentabilidade financeira está gravemente comprometida em decorrência da: (i) morosidade do processo de regularização, inviabilizando a comercialização das unidades habitacionais no UF e a cobrança dos investimentos realizados no RL junto aos loteadores; (ii) inadequação da TPU como instrumento de cobrança fazendo com que a inadimplência seja da ordem de 70% na fase final da implementação do Programa; (iii) falta de credibilidade das famílias beneficiadas quanto a possibilidade de tornarem-se proprietários do novo imóvel.

2.3.2.2. Bases para a análise de sustentabilidade. Estime a probabilidade (numa escala de 1 a 4) de que durante o ano seguinte ao término do projeto (e do financiamento do Banco), existam os seguintes arranjos e recursos institucionais/organizacionais no país, necessários para manter as ações, serviços, produtos, efeitos e futuros impactos iniciados pelo projeto e definidos no item 2.3.2.1.:

Ajustes institucionais/organizacionais e recursos

Probabilidade

1. Apoio da alta gerência na Agência Executora	Baixa ← ① ● ③ ④ → Alta ○ N/A
2. Marco legal e regulatório	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A
3. Preparativos e capacidade organizacional	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A
4. Coordenação intra-organizacional	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A
5. Disponibilidade de recursos financeiros	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A
6. Pessoal idôneo	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A
7. Recursos para manutenção da infra-estrutura física	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A
8. Apoio dos beneficiários do projeto	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta ○ N/A
9. Apoio do governo nacional	Baixa ← ① ② ③ ④ → Alta ● N/A

2.3.2.3. Análise de origem das causas que afetam negativamente a sustentabilidade.

Baseando-se no item anterior, e considerando os possíveis fatores que possam afetar a sustentabilidade do projeto, identifique as causas concretas pelas quais considera que todos ou alguns dos impactos, efeitos, produtos, ações e/ou serviços descritos no ponto 2.3.2.1. podem não ser sustentáveis, e explique por quê.

No Componente Urbanização de Favelas:

- O custo muito elevado de parte das unidades habitacionais devido a escolha de favelas e/ou terrenos inadequados requerendo obras de infra-estrutura complexas, demoradas e cujo custo efetivo nunca poderá ser cobrado de futuros compradores (ex. embriões);
- A impossibilidade de aplicação dos critérios de autofocalização, tais como originalmente definidos na fase de escolha do tipo de unidade habitacional; a proposta de aplicar esses critérios na fase de comercialização dos imóveis só poderá ser parcialmente factível já que a pesquisa efetivada para a 2ª Avaliação de Impacto indica uma alta porcentagem de famílias com renda média inferior a R\$ 500, ou seja, aproximadamente U\$200, considerando a taxa de câmbio de \$1/R\$ 2,5 incompatível com o valor estimado das prestações correspondentes às Unidades Habitacionais de maior valor;
- O uso do TPU como instrumento de cobrança não revelou ser eficaz, devido à : (i) prazo excessivamente largo de aplicação, por tratar-se de um instrumento precário e supostamente temporário; (ii) montante do TPU estimado arbitrariamente em 1995, sem qualquer relação com o valor de uma prestação correspondente à tipologia do imóvel (só foi reajustada, a pedido do BID para os últimos contratos assinados); (iii) desmoralização do TPU na falta de medidas efetivas de reversão da crescente taxa de inadimplência por parte da COHAB/SEHAB.

Em ambos os componentes:

- a) O não cumprimento da premissa essencial de Regularização Fundiária no UF no decorrer da vigência do Programa; o cumprimento ainda parcial da mesma premissa no RL, embora com resultados muito mais promissores no médio prazo;
- b) O risco de falta de continuidade das medidas adotadas desde 2001 pela HABI e RESOLO em função da mudança de administração municipal na SEHAB em janeiro de 2005, a qual poderá determinar novas prioridades e não necessariamente mostrando-se interessados em assumir as pendências de um Programa “formalmente” concluído.

2.3.2.4. Análise da fonte de causas que contribuem favoravelmente a sustentabilidade. Baseando-se nas análises prévias e considerando os possíveis fatores que podem contribuir a sustentabilidade do projeto, identifique as causas concretas pelas quais considera que os futuros impactos, efeitos imediatos, produtos, ações e/ou serviços descritos no ponto 2.3.2.1 poderão ser sustentáveis, e explique por quê.

Espera-se contudo que a experiência acumulada pela SEHAB, no decorrer da implementação do Programa, seja mantida e aproveitada pela nova Administração a partir de 2005 já que boa parte do corpo técnico de HABI e RESOLO, oriunda da SEHAB, deverá permanecer na instituição.

2.3.2.5. Lições aprendidas para a sustentabilidade (medidas adotadas). Baseando-se em sua experiência neste projeto e levando-se em conta as análises anteriores, descreva de maneira concisa as medidas adotadas em sua elaboração e/ou na implementação que foram eficazes para melhorar a sustentabilidade do projeto e explique como foram levadas à prática.

- A retomada das orientações básicas do Programa a partir da Missão de Administração do BID, em 1999, recomendando especificamente: (i) reforço do GA; (ii) tratamento efetivo do tema de regularização fundiária com base na montagem de grupo de trabalho entre as diversas entidades co-responsáveis da sua efetivação, dentro e fora da SEHAB; (iii) implementação da política de autofocalização mediante o repasse de informações a respeito do valor das diversas tipologias de imóveis aos beneficiários e das suas implicações em termos do montante das prestações; (iv) modificação do Regulamento Operativos, seção III –6, no que diz respeito a comercialização dos imóveis, fixando condições de financiamento para cada tipo de UH, adotando um valor de compensação único (por descontar do valor de financiamento) e atualizando os valores de mercado aos custos de UH; (v) melhoria do sistema de cobrança e terceirização desse serviço; (vi) ampliação dos prazos de pagamento do financiamento; (vii) contratação de serviços especializados para a regularização de imóveis (em ambos os componentes); (viii) melhor especificação de indicadores de impactos;
- A revisão completa do Programa efetivada junto a novas autoridades municipais na Missão de Administração de 2001 levou aos seguintes compromissos: (i) determinação de um cronograma de regularização (para ambos os componentes) e terceirização dos serviços correspondentes; (ii) na falta da aplicação da política de autofocalização e diante do fato de apenas 25% dos beneficiários apresentarem

- condições de arcar com os custos dos imóveis (UF), propôs-se a adoção de um plano de comercialização que envolva “*subsídios progressivamente mais altos na medida em que diminui a renda dos beneficiários*” (pág. 5 da AM); (iii) alteração do contrato de TPU e inclusão de um anexo que estipule o valor comercial da UH, o valor do subsídio outorgado pelo Fundo Municipal de Habitação – FMH, o valor do financiamento previsto pela COHAB e as condições de financiamento; (iv) novo plano de cobrança para recuperação da inadimplência; (v) revisão dos instrumentos de M&A;
- Realização do Workshop sobre Regularização Fundiária para nivelar conhecimento e encontrar soluções para os obstáculos, com a participação da PMSP, Ministério Público e Poder Judiciário;
 - Maior seguimento do Banco dos acordos alcançados, particularmente sobre Plano de Cobrança para reduzir taxas de inadimplência (pelo qual foi contratada a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB);
 - Discussão franca realizada no âmbito do Workshop de Avaliação durante a Missão de Administração de 2003 com as altas autoridades da Secretaria Municipal de Habitação sobre a sustentabilidade do projeto;
 - Trabalho social pós-ocupação mais intensivo para explicar os direitos e deveres dos beneficiários em prosseguir com os tramites para obter a titularidade de suas propriedades.

2.3.2.6. Lições aprendidas para a sustentabilidade (medidas alternativas). A partir de sua experiência neste projeto, e levando em conta as análises anteriores, descreva de maneira concisa que medidas alternativas recomenda levar em conta durante o desenho e/ou implementação para melhorar a sustentabilidade de futuros projetos.

- A partir da Missão de Administração 2001 foram firmados acordos referentes à: (i) medidas requeridas para acelerar a Regularização Fundiária; (ii) rigidez a ser adotada na estimativa de custos de obras; (iii) avaliação (prévia à licitação) das condições dos terrenos onde estão previstas as obras, descartando-se aqueles que requerem custos de infra-estrutura muito superior ao previsto, como foi o caso na Favela Morro da Esperança e nos embriões de City Jaraguá;
- Favelas, terrenos destinados à construção de Conjuntos Habitacionais e loteamentos, cujas condições de Regularização Fundiária revelam ser extremamente complexa, não deveriam ser incluídos em programas cujas premissas baseiam-se na regularização e comercialização das unidades habitacionais, pois a inviabilidade dessas premissas compromete totalmente a credibilidade do Programa e inviabilizam a sua sustentabilidade financeira.
- Critérios de autofocalização precisam ser rigorosamente aplicados desde o início da implementação do Programa (arrolamento dos beneficiários), o que pressupõe: (i) uma oportuna definição da localização, prazo de entrega e custos das diversas tipologias de unidades habitacionais; (ii) a preparação e execução de um Plano de Ação Social que leve em conta alternativas temporárias de remoção das famílias enquanto não forem disponíveis as unidades habitacionais adequadas ao seu perfil;
- Prever medidas para evitar inadimplência por parte dos beneficiários, e um maior rigor na fiscalização dessas taxas por parte do Executor. Entre outras medidas, poderia se considerar a adoção de: (i) mecanismos de controle da carteira que,

além de tornar, mensalmente, as Gerências da HABI e COHAB cientes da evolução dos índices de inadimplência, por empreendimentos e blocos, permitam manter aos próprios inadimplentes continuamente informados da sua situação de crédito/débito; (ii) sistemas de alerta contínua (e não eventual) acerca das implicações da inadimplência e das diversas formas de resolvê-la (ex. escalonamento de pagamento das prestações em atraso; repactuação de contratos etc.); (iii) medidas administrativas ágeis de retomada de imóveis de inadimplentes por mais de um ano; (iv) concessão de estímulos (“prêmio” de abatimento do saldo em até três prestações para os mutuários que cumpram acordos celebrados com a COHAB); (v) agilização do processo de regularização dos empreendimentos como prova da intenção de venda dos imóveis; e, (vi) efetivação e devida divulgação da venda das primeiras 1060 UH regularizadas confirmando aos mutuários a possibilidade de tornarem-se legítimos proprietários.

- Em síntese, programas de tal magnitude e complexidade deveriam ser precedidos de um projeto piloto global que permita testar a aplicabilidade de políticas tais como a de autofocalização, a de regularização e posterior titulação de imóveis destinados a parcelas da população mais pobre, sustentabilidade financeira.

2.3.2.7. Plano de Sustentabilidade. Levando-se em conta as análises anteriores, descreva as ações concretas que o País Mutuário e/ou o Banco deveriam realizar durante o próximo ano para assegurar a sustentabilidade dos futuros impactos, efeitos, produtos, ações e/ou serviços descritos no ponto 2.3.2.1.

Continuar as ações relacionadas a regularização fundiária bem como à redução da inadimplência (melhoria na implantação dos serviços de cobrança pela COHAB) na perspectiva assinalada no item anterior.

2.3.2.8. Qualificação de Sustentabilidade do Projeto. Baseando-se nas análises prévias e nas perspectivas do Plano de Sustentabilidade, qualifique a probabilidade de que o projeto seja sustentável durante os próximos três (3) anos:

☐ Muito Provável (MP) ☐ Provável (P) ☒ Pouco Provável (PP) ☐ Improvável (I)

2.4 DESEMPENHO DO ÓRGÃO EXECUTOR

Esta seção introduz uma análise do desempenho do Órgão Executor realizada pelo Especialista Setorial em dez áreas relevantes para o êxito do projeto. A precisão ao completar esta seção é crítica, na medida em que possa servir de referência para o Banco na elaboração de futuros empréstimos. A informação contida nesta seção tem um caráter confidencial e é para uso estritamente interno. A seção é concluída com uma qualificação geral de desempenho, que deve seguir os critérios de qualificação correspondentes.

2.4.1. Desempenho do Órgão Executor em áreas críticas. Avalia o desempenho do Órgão Executor (incluindo co-executores e a Unidade Coordenadora/Executora do projeto) nas seguintes áreas:

1. Participação e qualidade de suas contribuições durante o desenho do projeto	Baixa ← ① ● ③ ④ → Alta	○ N/A
2. Organização da Unidade Coordenadora/Executora do projeto (pessoal, infra-estrutura, coordenação e comunicação, etc.)	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A
3. Coordenação e integração da Unidade Coordenadora/Executora do Projeto com o Órgão Executor	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A
4. Monitoramento e avaliação de resultados (linha de base, sistemas, procedimentos, recopilação, análise e dados informativos, etc.)	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A
5. Capacidade gerencial e processo de tomada de decisões da Unidade Coordenadora/Executora do Projeto	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A
6. Cumprimento em tempo de políticas, procedimentos do Banco e de cláusulas contratuais	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A
7. Gerência financeira (disponibilidade de recursos de contrapartida, desembolsos, qualidade dos EFAs, etc.)	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A
8. Oportunidade e eficiência na aquisição de obras, bens e serviços de consultoria	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A
9. Liderança da alta gerência do Órgão Executor, sentido de propriedade e apoio à execução do projeto	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A
10. Ações concretas para assegurar a sustentabilidade do projeto	Baixa ← ① ② ● ④ → Alta	○ N/A

Observação: A avaliação supracitada refere-se ao desempenho das autoridades e equipes técnicas de HABI e RESOLO entre 2001-2004. Na perspectiva global do Programa, a pontuação de alguns indicadores seria mais baixa (Ex. o item 9 melhorou significativamente no fim da 2ª administração do Programa, no 2º semestre de 2000, mas só alcançou o nível 3 no decorrer da 3ª administração; na mesma lógica, a preocupação da Gerência com a sustentabilidade do projeto, item 10, só se tornou realidade no decorrer dos últimos anos da sua implementação).

2.4.2. Lições aprendidas para a organização e funcionamento da UEP (medidas adotadas). Baseando-se em sua experiência neste projeto, identifique quais medidas adotadas com respeito a estrutura, organização e processos na Unidade Coordenadora/Executora do Projeto, assim como os perfis de seu pessoal resultaram eficazes e explique como foram levadas à prática.

- A presença da gerenciadora contribuiu para manter a memória institucional desta operação, além de assegurar a boa qualidade dos relatórios/solicitações de desembolsos apresentados ao Banco;
- Durante a Visita de Inspeção de abril 2002, observou-se certa dispersão/fragmentação dos esforços dos distintos atores envolvidos (GA, HABI, RESOLO, empresas consultoras, que dificultou o processo do M&A e contribuiu para a falta de um entendimento global dos resultados/impactos do Programa. A Missão recomendou: (i) que se concentrem os esforços no sentido de assegurar, no mínimo, que sejam medidos de forma sistemática os indicadores contidos no Marco Lógico, possibilitando, dessa forma, conhecer o grau de cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do Programa; (ii) a importância do GA efetivar

- uma maior coordenação e comunicação entre as partes, para assegurar o alcance das metas estabelecidas do M&A e uma maior qualidade dos produtos a serem gerados; (iii) a conveniência da realização de reuniões freqüentes e periódicas e, quando necessário, a produção de relatórios que facilitem a compreensão das recomendações emitidas;
- A contratação, por parte da Representação, da consultora especializada em avaliação sócio-econômica a fim de orientar ao Executor na preparação e avaliação das diferentes pesquisas (monitoramento e avaliação de impacto) foi imprescindível para assegurar a boa qualidade das mesmas.

2.4.3. Lições aprendidas para a organização e funcionamento da UEP (medidas alternativas). Baseando-se na sua experiência durante a implementação deste projeto, se em um futuro projeto tivesse a possibilidade de redesenhar a estrutura, organização e processos na Unidade Coordenadora/Executora do Projeto, assim como os perfis do seu pessoal, que medidas alternativas recomendaria para melhorar seu empenho.

- Procurar assegurar a permanência de um Coordenador (e equipe técnica do GA quantitativa e qualitativamente adequada) que, de fato, assuma efetivamente a coordenação geral do Programa, junto ao Secretário Municipal de Habitação e perante o Superintendente de HABI e Diretor de RESOLO;
- Assegurar a implantação do sistema de informações gerenciais durante a preparação do Programa, que inclui elementos (instrumentos e planos de análise de pesquisa, base de dados) de avaliação do Programa;
- Agilizar a implementação e avaliação das atividades vinculadas ao Fortalecimento Institucional desde o início de execução do Programa como forma de garantir: (i) ajustes de estrutura organizacional; (ii) adequação da estrutura logística; (iii) realização em tempo hábil de estudos requeridos pelo Programa que permitam melhorar a definição de políticas habitacionais; (iv) capacitação constante (em serviço) de Recursos Humanos sobre as referidas políticas habitacionais de forma a garantir um efetivo fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos executores e reduzir a necessidade de terceirização de serviços (gerenciais técnicos e sociais) que encarecem significativamente os custos do Programa (além de criar uma dependência às vezes problemática);
- Criar a competência em Monitoramento e Avaliação desde o início da implantação do Programa e instalar maior capacidade institucional do HABI e RESOLO em relação ao tema indica ser uma medida importante.

2.4.4. Qualificação do desempenho do Órgão Executor. Baseando-se na análise de desempenho realizado nesta seção, nos resultados alcançados, assim como na eficiência na implementação do projeto, qualifique o desempenho do Órgão Executor:

☐ Muito Satisfatório (MS) ☐ Satisfatório (S) ☒ Insatisfatório (I) ☐ Muito Insatisfatório (MI)

Observação: Embora na última gestão o desempenho da SEHAB tenha melhorado significativamente considerou-se insatisfatório a qualificação, desde a perspectiva global do Programa, considerando o número de problemas que surgiram no decorrer da sua implementação.

2.5 BASES PARA A AVALIAÇÃO EX-POST

Durante a Missão de Administração realizada em novembro de 2003, a Prefeitura apresentou uma série de informações a serem incluídas na 2ª Avaliação de Impacto, medindo e comparando o desempenho de indicadores tais como o nível de renda, desemprego, acesso a serviços públicos, grau de satisfação dos beneficiários, confiança com relação à possibilidade de regularização dos imóveis, nível de participação e inadimplência. A Missão solicitou à Prefeitura que, na medida do possível, aprofunde a análise dos temas supracitados e incorpore, na 2ª Avaliação de Impacto, a análise dos seguintes aspectos: autofocalização, regularização fundiária, custos, valorização imobiliária, trabalho social pós-ocupação (Urbanização de Favelas) e pós-urbanização (Regularização de Loteamentos) e metodologias de intervenção. Para maior detalhe, ver Anexo 4, da referida Ajuda Memória.

2.5.1. Previsões para a avaliação *ex post*. Estabeleça se esta operação, de acordo com o Contrato de Empréstimo, requerer uma avaliação *ex post*. Se aplicável, proporcione a seguinte informação sobre as previsões tomadas (revisar acordos entre o Banco, o Mutuário e Executor na Ajuda Memória do Seminário de Término do Projeto):

O Contrato de Empréstimo requer uma avaliação *ex post* para esta operação?

☒ Não, com a ressalva abaixo descrita:

☐ Sim

Observação: Conforme estipulado no item 2.4 da Ajuda Memória da Missão de Administração de novembro 2003 (pág. 2 e 3) e posteriormente autorizado pelo Gerente RE1 na CBR-5670/2003 de 05 de dezembro de 2003, o Mutuário foi dispensado de cumprir a Cláusula 4.09(b), referente à apresentação de uma avaliação de impacto anual, durante os três anos posteriores ao último desembolso. Esta dispensa se justifica devido aos seguintes fatores: (i) o Programa já conta com grande quantidade de informações quantitativas e qualitativas, coletadas a partir do 2º ano de execução do Programa (três anos adicionais ao previsto); (ii) os últimos dois dos sete relatórios de monitoramento requeridos pela Cláusula 4.06 tiveram uma profundidade superior ao originalmente previsto e constituíram-se efetivamente em avaliações de resultados intermediários e finais; (iii) o desempenho dos principais indicadores demonstrou ser mínimo em períodos curtos, não se justificando a repetição de atividades de M&A ao longo dos três anos consecutivos após a conclusão do Programa; (iv) realização da 2ª Avaliação de Impactos em 2004.

2.5.2. Análise da capacidade para a avaliação *ex post*. Analise da capacidade do Órgão Executor, assim como a sua infra-estrutura e processos de informação para recolher, analisar e informar sobre o alcance dos futuros efeitos e impactos do projeto, e os principais fatores que possam facilitar ou obstruir esta avaliação.

N/A

2.6 OUTRAS LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES

As principais lições do Projeto estão descritas no texto anterior, mas recomenda-se consultar os Resumos da 2ª Avaliação de Impacto para serem obtidas maiores informações sobre o assunto.

Anexo 1-A

Fonte de Financiamento

(Montante em milhões de US\$)

Categoria de Investimento	Original				Actual				Variação %		
	BID	Mutuário	Otras Fontes	Total	BID	Mutuário	Otras Fontes	Total	BID	Mutuário	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1. Engenharia e Administração	1.03	11.24	-	12.27	2.17	24.38	-	26.55	110.7%	116.9%	116.4%
2. Custos Diretos	142.46	76.67	-	219.13	145.35	50.21	-	195.56	2.0%	-34.5%	-10.8%
3. Custos Concorrentes	5.01	10.39	-	15.40	1.29	22.01	-	23.30	-74.3%	111.8%	51.3%
4. Custos Financeiros	1.50	1.70	-	3.20	1.19	3.40	-	4.59	-20.7%	100.0%	43.4%
Total	150.00	100.00	-	250.00	150.00	100.00	-	250.00	0.0%	0.0%	0.0%

Anexo 1- B

Calendário de Investimentos

(Montante em milhões de US\$)

Anos	Original				Atual				Variação
	BID	Mutuário	Outras Fontes	Total	BID	Mutuário	Outras Fontes	Total	(8)-(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1996	3.8	45.3		49.0	-	-		-	(49.0)
1997	34.3	16.5		51.2	15.3	-		15.3	(35.8)
1998	83.5	34.6		118.1	25.1	49.0		75.0	(43.0)
1999	24.8	3.0		27.8	35.4	9.9		45.3	9.9
2000	3.3	0.575		3.8	33.2	9.7		42.9	39.0
2001	-	-		-	12.2	12.2		24.4	24.4
2002	-	-		-	17.2	7.5		24.7	24.7
2003	-	-		-	7.8	11.4		19.2	19.2
2004	-	-		-	2.6	0.336		2.9	2.9
Total	150	100	-	250	150,000	100,000	-	250,000	-

Anexo 1-C
Informação Financeira e Demonstrações Financeiras Auditadas
(Para ser completado pelo Especialista Financeiro)

1. Capacidade do Órgão Executor. Avalie em termos gerais a capacidade do Órgão Executor para administrar os recursos do projeto de maneira eficiente e transparente (sistemas de informação, procedimentos, capacidade do pessoal (máximo 2,250 caracteres)).

O Sistema de Acompanhamento e Controle do Programa – S. A. C., implantado pelo Executor com o apoio com o objetivo de auxiliar a operação do Empréstimo com o Banco e a tabulação de informações físicas e financeiras para o gerenciamento do Programa, teve o Plano de Contas consolidados a partir do exercício de 1996, possibilitando a contabilização de todas as operações realizadas no seu âmbito. A implantação desse sistema tem trazido resultados satisfatórios, produzindo informações com rapidez, confiabilidade, e transparência. Na área de administração financeira, a Unidad Gestora do Programa – (UGP) contou na sua estrutura, além de pessoal de apoio, com um a posição ocupada, em tempo integral por pessoa qualificado e de amplo conhecimento das normas financeiras e contábeis do Banco, cabendo ao Coordenador Geral da UGP a responsabilidade de supervisão e acompanhamento da gestão financeiro do Programa junto ao Banco, à SEHAB, e ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

2. Sistema Contábil e Controle Interno. Avalie a eficácia dos sistemas contábil e de controle interno, que utilizou o Órgão Executor durante a implementação do projeto, para produzir informação financeira confiável e em tempo (máximo 2,250 caracteres).

Para os fins financeiros do Projeto o sistema contábil do Órgão Executor foi desenvolvido de acordo com as Guias AF-100 e AF-300 do Banco, utilizando o mesmo banco de dados de processamento das solicitações de desembolso e justificativas e que, juntamente com lançamentos específicos de liberações e transferências dos recursos provenientes das diversas fontes, propicia a contabilização das transações financeiras do Programa de forma automática e segura.

O Plano de Contas do Projeto foi estruturado em dois grupos: o Grupo 1 Ativo, englobando as disponibilidades, os investimentos aprovados pelo Banco, os valores realizados e não registrados pelo Banco e os custos financeiros decorrentes dos empréstimos efetuados; e o Grupo 2 Passivo, incorporando os saldos das liberações de recursos a serem justificados ao Banco, os valores justificados e aprovados pelo Banco e a variação cambial acumulada do Programa. A SEHAB a través da UGP implantó registros extra-contábeis específicos de forma a permitir o detalhamento e o acompanhamento das aplicações de recursos no Programa, estreitamente vinculado ao plano de aplicação de recursos por fonte e categorias do Anexo A do Contrato de Empréstimo, incorporando as informações financeiras geradas, permitindo a UGP, de forma centralizada, controlar as contas sob a execução dos distintos componentes do Programa.

O Sistema utilizou duas moedas, o dólar dos EUA, sendo a moeda estabelecendo o valor do Empréstimo e de controle contábil pelo Banco de todas as operações financeiras do Programa, e o Real, a moeda corrente no Brasil, em que foram realizadas todas as transações financeiras no âmbito interno do Programa, tais como pagamentos aos consultores, empreiteiros e fornecedores brasileiros. Para a conversão das moedas, os recursos desembolsados em moeda estrangeira são convertidos em reais nas datas das suas internalizações, enquanto os pagamentos realizados pela UGP em moeda nacional são convertidos em dólares nas suas datas efetivas de pagamento, utilizando a taxa de compra do fechamento do dia anterior à data dos referidos pagamentos, divulgada pelo Banco Central.

Conforme já indicado anteriormente, o Executor utilizou o S.A.C. para registrar e contabilizar, todas as operações financeiras realizadas durante a execução do Programa e produzir informações com rapidez, confiabilidade e transparência.

3. Qualidade da Informação Financeira. Avalie a qualidade da informação financeira que o Órgão Executor apresentou ao Banco durante a implementação do projeto (Relatórios de Progresso, Relatório de Fundo Rotativo, Demonstrações Financeiras, etc.). (máximo 2,250 caracteres).

O Programa PROVER se destaca pelo cabal cumprimento pelo Órgão Executor de todas as condições das disposições especiais e das normas gerais estabelecidas no Contrato de Empréstimo, acordadas entre o Banco e o Mutuário, no que tange a apresentação de relatórios de progresso e relatórios e demonstrações financeiras, em tempo oportuno, de boa qualidade, transparência e confiabilidade, durante toda a execução do Projeto, e nos moldes e padrões ratificados pelo Banco, no ato do cumprimento das condições prévias ao primeiro desembolso dos recursos do financiamento, após da assinatura do Contrato de Empréstimo. /1

Ademais, conforme demonstrado pelo exaustivo controle de correspondência entre o Executor e o Banco, e o minucioso controle de cláusulas e condições contratuais, incorporados nos respectivos relatórios semestrais de progresso, as ressalvas, observações, e solicitações de esclarecimentos, de auditores e do Banco foram prontamente respondidas, sem divagações, e efetuando, na medida do possível, as correções necessários, ou indicando claramente as circunstâncias impedindo a resolução de determinadas questões na forma ou nos prazos previstas, as soluções sendo adotadas e a previsão para concluir uma indagação feita pelo Banco.

/1 Como qualificação sobre a oportunidade de apresentação de relatórios, observa-se que, em alguns dos nove anos de execução do Projeto, houve atrasos de poucos dias ou semanas, referente a data de apresentação das demonstrações financeiras do Programa, auditadas por la empresa Boucinhas & Campos + Soteci Auditores Independentes, aceita pelo Banco. Em cada caso, uma prorrogação foi solicitada e efetuada antes do vencimento do prazo estipulado. Outrossim, apesar de que o Executor tomou as devidas providências para que as respectivas auditorias fossem concluídas em tempo hábil, trata-se da única área no que tange a oportunidade de apresentação de relatórios e informes, sobre a qual a UGP, por motivos óbvios, não exerceu um controle direto e rigoroso.

4. Demonstrações Financeiras Auditadas. Considerando a história registrada no LMS sobre as qualificações das Demonstrações Financeiras Auditadas (Limpa, Guarda, Negação, Abstenção), avalie em termos gerais a qualidade e oportunidade dos EFAs. (máximo de 2,250 caracteres).

É inconcebível, uma auditoria de qualidade sem ressalvas. É igualmente inconcebível a execução de um projeto com a envergadura e a abrangência do com milhares de transações financeiras e decisões administrativas e técnicas por parte da UGP sem que ocorrem imprevistos, erros, e a necessidade de efetuar correções e de aprimorar procedimentos. Entretanto, ressalta-se que as ressalvas registradas nos respectivos relatórios de auditoria, em alguns casos repetidos no ano seguido, sempre foram respondidas pontualmente. Na medida do possível, as falhas dando ocasião para as qualificações, principalmente relacionadas com procedimentos financeiros, foram corrigidas. Nos casos mais complexos, tais como o nos procesos licitatorios e as correspondnetes contrataçõesfromalizadas con terceiros sempre foram fornecidos esclarecimentos sobre ações tomadas ou a serem tomadas no intuito de sanar irregularidades e dar cumprimento as disposições estabelecidas. Quanto à oportunidade de apresentação das demonstrações financeiras auditadas do Programa, como já indicado, os mesmos foram apresentados, apenas em algumas instâncias com pequeno atraso. A qualidade dos respectivas relatórios, dos auditores independentes, enquadrou-se nos padrões esperado pelo Banco

Em conclusão, as observações pertinentes, apresentadas no Relatório de Auditoria do Exercício de 2003 de abril 2004 son :

.....

5. Lições Aprendidas. Registre as lições aprendidas relevantes a partir da execução desta operação para melhorar a administração financeira e contábil de futuras operações. (máximo 2,250 caracteres).

Em relação a área financeira do Programa, cabem as seguintes observações e/ou lições:

- O desempenho do Órgão Executor, na área financeira e contábil caracterizou-se pela mesma seriedade e esmero demonstrado nas demais áreas de execução do Projeto.
- A Prefeitura do São Paulo tem uma longa história de parceria com o Banco, mediante outros projetos financiados pelo Banco, e conseqüentemente é familiarizado com os procedimentos do Banco, inclusive na área financeira e de auditoria;
- Desde seu início, a UGP teve um Plano de Contas que não apresentou transtornos e dificuldades de aplicação durante a execução do Programa PROVER;
- O Sistema de Informações Gerenciais foi bem concebido e demonstrou-se uma ferramenta indispensável para administração financeira-contábil do Programa;
- A UGP contou com o apoio de pessoal qualificado na administração financeira do Programa
- A Prefeitura de São Paulo é uma entidade de longa tradição e experiência administrativa;
- A auditoria da firma dos Contadores Públicos exerceu um papel importante no controle e aprimoramento da qualidade do trabalho do Executor, acima de tudo na área contábil e financeira do Programa

CBR-1689/05
Rec. 1904/05



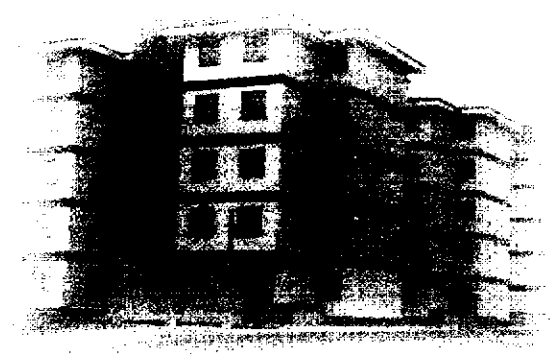
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SEHAB - SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO
GABINETE DO SECRETÁRIO

PROGRAMA DE MELHORAMENTOS DE FAVELAS
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

CONTRATO Nº 938/OC-BR



2º Relatório de Avaliação de Impacto

Fevereiro/2005



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SEHAB - SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO
GABINETE DO SECRETÁRIO

PROGRAMA DE MELHORAMENTOS DE FAVELAS
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

CONTRATO Nº 938/OC-BR

2º Relatório de Avaliação de Impacto

Fevereiro/2005



RESUMO EXECUTIVO

Considerações Gerais

O Programa de Melhoramento em Favelas no Município de São Paulo (PROVER) é objeto do Contrato de Empréstimo No.938/OC-BR firmado em 11 de julho de 1996 entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e a Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, por meio da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, no valor total de US\$ 250 milhões, sendo US\$ 150 milhões (60%) financiados pelo BID e US\$ 100 milhões (40%) de contrapartida local.

O objetivo geral do Programa é melhorar as condições de vida, sociais e ambientais da população de baixa renda, por meio de urbanização de favelas e regularização de loteamentos.

Conforme Anexo A do referido Contrato de Empréstimo, o Programa compreende três componentes, a saber:

- a. *Urbanização de Favelas (UF)*: urbanização, infra-estrutura básica e edificações em aproximadamente 20 favelas, atendendo cerca de 11 mil famílias (55 mil pessoas), mediante a construção de 9.000 apartamentos e 2.000 embriões de moradia, de acordo com os critérios técnicos do Regulamento Operacional. A regularização fundiária inclui desde a desafetação da área pública até o registro junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, possibilitando a outorga da escritura definitiva das unidades.
- b. *Regularização de Loteamentos (RL)*: implantação de infra-estrutura urbana básica e serviços urbanos em loteamentos irregulares já cadastrados, de forma a regularizar cerca de 21.000 lotes. Inclui a implantação ou complementação de sistemas de água, esgoto, drenagem, pavimentação e arborização, além de obras de contenção, beneficiando aproximadamente 100 mil habitantes.
- c. *Fortalecimento Institucional e Desenvolvimento de Políticas Habitacionais (FI)*: consiste na implementação de várias ações para o aprimoramento organizacional da SEHAB como um todo, e da Superintendência de Habitação Popular – HABI e do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO em particular, além de estudos setoriais sobre moradia em aluguel e aquisição de novas moradias.

Para monitorar e avaliar a execução do Programa, em virtude de suas características inovadoras, principalmente no que se refere à construção de moradias multifamiliares verticalizadas para população de baixa renda em larga escala e a intervenções maciças para regularização de loteamentos, previu-se a implementação de um sistema de Monitoramento e Avaliação de Impacto (M&A), destinado a acompanhar o desenvolvimento e o desempenho dos três componentes ao longo do tempo. Especificamente no que se refere à Avaliação de Impacto, a Cláusula 4.09 das Disposições Especiais do citado Contrato de Empréstimo estipula que o Mutuário (Prefeitura do Município de São Paulo) deverá apresentar ao Banco os seguintes relatórios de avaliação de impacto do Programa, com base na metodologia e de acordo com as diretrizes ajustadas com o Banco: (i) o primeiro, aos vinte e quatro meses contados a partir da vigência do Contrato; e (ii) o segundo, antes do último desembolso do Financiamento. O presente documento constitui-se nesta segunda avaliação para os componentes UF e RL, observando-se que todos os dados foram apurados desde o início do Programa até o mês de abril de 2004.



Metas Físicas

Com atraso substancial em relação ao período de implantação programado, as atividades, com término originalmente previsto para julho de 2000, encerrar-se-ão em dezembro de 2004. No componente UF, computam-se 8.922 unidades habitacionais entregues até abril de 2004, sendo 8.364 apartamentos (101 de 1 dormitório, 7.952 de 2 dormitórios e 311 de 3 dormitórios), 31 casas sobrepostas para 62 famílias e 496 embriões. Além disso, 74 famílias foram beneficiadas com lotes urbanizados e implantaram-se 36 pontos de comércio, totalizando 9.032 soluções efetivamente viabilizadas¹, 18% abaixo das cerca de 11.000 inicialmente previstas, principalmente pelas dificuldades para se implementar essas intervenções (remoções, alojamentos provisórios, negociações com as comunidades etc.). Tanto as casas sobrepostas e os lotes urbanizados quanto os pontos de comércio não estavam previstos na programação original, e foram desenhados como soluções para problemas detectados durante a execução do Programa, permitindo, no primeiro caso, acomodar algumas famílias na Favela Nicarágua/Vila da Paz resistentes a residir em domicílios verticalizados e, no segundo, manter a atividade econômica de famílias na Favela Heliópolis, cujos estabelecimentos comerciais foram afetados pelas obras, independentemente de serem moradoras ou não da área do projeto. Complementando as realizações nesse componente, destaca-se a elaboração de 16 projetos executivos de urbanização de favelas do Programa Bairro Legal da SEHAB, inseridos no PROVER em 2001, dos quais 6 já estão concluídos, 8 serão finalizados até 11 de dezembro de 2004 e 2 no próximo exercício.

Com referência ao componente RL, atingiu-se um total de 30.309 lotes beneficiados², valor significativamente superior (44%) aos 21.000 inicialmente previstos.

A ampliação de metas foi ocasionada, basicamente: (i) pela viabilização de unidades habitacionais para as famílias removidas com a utilização de outros recursos, e não daqueles inicialmente previstos nos contratos de obras dos Setores I a V, desonerando parcialmente o orçamento do Programa, o que resultou em saldos de recursos em reais (R\$); e (ii) também, pelo aumento do valor em reais do saldo de recursos em dólar (US\$), resultante da desvalorização cambial.

Autofocalização

O Programa previu uma autofocalização ou auto-seleção dos beneficiários do componente UF através do oferecimento de distintas possibilidades de solução habitacional, incluindo lotes com embriões e apartamentos de 1, 2 ou 3 dormitórios.

Com base em pesquisa amostral, concluiu-se, durante a fase de preparação do Programa que cerca de 77% das famílias possuíam renda suficiente para se enquadrar em uma das soluções de apartamento. Em relação aos 23% restantes, embora na análise de viabilidade econômica tenha sido afirmado que a totalidade dos beneficiários poderia pagar por um lote com embrião (Parágrafo 5.17 da Proposta de Empréstimo), o Quadro III.1 daquele documento demonstra que apenas 17% estariam enquadrados e que os 6% restantes teriam renda inferior ao patamar mínimo estabelecido para adquirir um embrião.

Nos critérios de enquadramento dos beneficiários (item III do Anexo III-6 – Síntese do Plano de Ação Social do mesmo documento), constata-se que o atendimento é universal para as famílias arroladas, agregando às soluções anteriormente

¹ Posição em 30/04/2004; até o encerramento do Programa, serão entregues mais 20 aptos. de 2 dorms. e 16 pto. de comércio, totalizando 9.068 soluções (3.604 aptos. na Fase II e 5.464 soluções na Fase IV).

² Posição em 30/04/2004; o encerramento do Programa beneficiará 31.890 lotes.



relacionadas, as opções de permutas de soluções, "locação social" e indenização em dinheiro.

Para o exercício da autofocalização, previu-se um processo de planejamento participativo, onde o projeto global da intervenção na favela seria discutido e acordado com os beneficiários. Também foi previsto um tempo entre a entrega da solução habitacional ao beneficiário e a titulação do imóvel, e correspondente assinatura do contrato de financiamento.

Ao longo desse período, o beneficiário ocuparia o imóvel em regime de concessão onerosa do uso, firmando um Termo de Permissão de Uso (TPU). Os pagamentos efetuados durante essa concessão seriam reconhecidos como poupança no ato da assinatura do contrato de financiamento. O tempo médio previsto era de 7 meses (Parágrafo 3.17 do citado documento). A transferência ou venda das soluções, segundo o mesmo parágrafo, ficaria vetada durante um período de 36 meses a contar da data de ocupação do imóvel, no intuito de que o beneficiário se acostumassem com a sua nova condição e não fosse impelido a retroceder para uma habitação subnormal, obtendo, então, benefícios monetários imediatos, mas perdendo um eventual benefício adicional de valorização que poderia ocorrer neste período.

Na prática, nenhum imóvel foi comercializado até o momento e, além disso, os valores de TPU fixados de maneira arbitrária, sem qualquer relação com o valor da prestação mensal a ser paga no financiamento. Somente durante a Missão de Administração realizada naquela época, passou-se a exigir que o valor do TPU se baseasse no valor do imóvel, de modo a refletir a prestação a ser paga. Ademais, toda a Fase II do Programa foi reconhecida como contrapartida, com valor de TPU fixo e soluções uniformizadas de apartamentos com 2 dormitórios, sem opção de embrião.

Nesse contexto, a autofocalização ficou prejudicada durante um período bastante extenso e afetou uma parcela substancial dos beneficiários. Como decorrência, verifica-se um potencial número de beneficiários que ocupa um imóvel no qual, muito provavelmente, não se enquadraria, se o processo ocorresse como concebido. Evidências dessa situação são detectadas na inadimplência e no número significativo de imóveis comercializados no mercado informal.

Regularização Fundiária

No componente UF, conforme já mencionado, nenhum imóvel foi comercializado até o momento, em virtude das dificuldades de regularização fundiária. Atualmente, 3 conjuntos estão em vias de regularização, prevendo-se para breve a convocação dos beneficiários para efetivação da comercialização. São eles: Nova Jaguaré, Parque Continental e José Paulino dos Santos, totalizando 1.440 unidades habitacionais, das quais 1.060 (cerca de 75%) incluídas no Programa.

A partir da regularização dos conjuntos, prevista para dezembro de 2004, serão convocados os beneficiários para análise caso a caso, viabilizando-se a comercialização dos imóveis mediante o cálculo do valor efetivo da prestação do financiamento em função das parcelas de TPU pagas ao longo do tempo.

Quanto ao componente RL, do total das 69 áreas, foram emitidos Autos de Regularização (AR) para 33 loteamentos (cerca de 50%), no período de janeiro de 2001 a abril de 2004. Até dezembro de 2004, ao término do Programa, mais 17 loteamentos deverão ter os ARs emitidos, totalizando 50 loteamentos (cerca de 75%). Verifica-se, portanto, uma situação muito mais promissora do que no caso do UF; entretanto, a titulação individual depende da documentação de cada beneficiário/lote e foge ao âmbito de RESOLO. Este problema já foi informado ao BID pela atual gestão da SEHAB, no sentido de se alterar a meta do componente RL de lotes regularizados para lotes regularizáveis.



Custos

Componente UF

A análise de custos cingiu-se aos empreendimentos que compõem a Fase IV, uma vez que os empreendimentos da Fase II não tiveram seus custos desmembrados ao longo do tempo, pois foram investimentos realizados pela Prefeitura antes da assinatura do contrato com o BID, e referem-se ao reconhecimento de contrapartida aceita com valor de até US\$ 45 milhões.

Dividindo-se, então, os custos totais de cada empreendimento, abrangendo todos os gastos incorridos (projetos, obras, gerenciamento social, alojamentos provisórios *in totum*, gerenciamento técnico, despesas de HABI, terceirização da regularização fundiária e da cobrança de TPU), pelo número de unidades habitacionais de cada tipo, obteve-se um custo unitário por empreendimento e tipo de imóvel, em dólares, conforme demonstrado a seguir:

Distribuição dos Custos Unitários por Tipologia, em função das medições pagas

Valores em US\$

Empreendimento	Custo Unitário por Tipologia					
	1 dormitório	2 dormitórios	3 dormitórios	Pontos Comerciais	Embrião	Casa Sobreposta
José Paulino dos Santos	20.418	24.007	28.250	-	-	-
Heliópolis	23.961	28.172	33.152	8.449	-	-
Jardim Imperador	-	21.353	-	-	-	-
Morro da Esperança	25.573	30.068	35.382	-	-	-
City Jaraguá - Embriões	-	-	-	-	27.352	-
City Jaraguá	-	24.368	28.676	-	-	-
Madeira/Votorantim	22.814	26.824	31.565	-	-	-
São Domingos/Camarazal	-	22.411	-	-	-	-
Nicarágua/Vila da Paz	-	20.837	24.520	-	-	21.819
Parque Continental	18.473	21.720	25.559	-	-	-

Fonte: PMSP/SEHAB - Sistema SAC

Verifica-se, portanto, que os custos dos apartamentos variam de pouco mais de US\$ 18 mil (Parque Continental - 1 dormitório) a cerca de US\$ 35,4 mil por família beneficiária (Morro da Esperança - 3 dormitórios). Comparativamente, o Regulamento Operacional (RO) determinava um custo máximo de US\$ 25 mil e médio de US\$ 22,9 mil por família. Durante a Missão de Administração de abril de 1999, esses valores foram alterados para US\$ 20,6 mil e US\$ 18,9 mil, respectivamente. Constata-se, pois, uma elevada discrepância entre os valores previstos e os apurados, já que apenas os apartamentos de 1 dormitório dos empreendimentos José Paulino dos Santos e Parque Continental têm seus custos abaixo de US\$ 20,6 mil. E quanto ao valor médio de US\$ 18,9 mil, nenhuma tipologia estaria enquadrada, percebendo-se uma discrepância de mais de 65% para os apartamentos de 3 dormitórios.

No caso da outra solução habitacional inicialmente prevista, lote com embrião, a relação entre esses valores é muito mais drástica. Se, no RO, os investimentos máximos eram de US\$ 16,61 mil, tendo sido alterados para US\$ 15,5 mil durante a citada Missão, o presente estudo apurou um valor de US\$ 27,35 mil por unidade, ou seja, 80% maior.

Uma vez que o terreno escolhido para implantação dos embriões era muito acidentado, pode-se dizer, a priori, que os custos específicos com infra-estrutura (movimento de terra e fundações) foram os maiores responsáveis por essa diferença.



Em referência aos custos em reais por metro quadrado de construção, foram feitas comparações entre os valores ora apurados, os do SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (divulgado pelo IBGE) e os do CUB - Custo Unitário Básico (divulgado pelo SINDUSCON), incluindo-se, neste caso, as Fases II e IV:

PROVER - Custo por Unidade e por m2 confrontados com índices de referência(*) - Base: Abril/2004

Tipologia	PROVER - FASES II e IV				Custos Referenciais			
	m2/ Unidade	Unidades	Custo (R\$/Unid.)	Custo (R\$/m ²) (a)	Referência SINAPI (R\$/m ²) (b)	Custo/ Referência SINAPI (a)/(b)	Referência CUB (R\$/m2) (c)	Custo/ CUB (a)/(c)
1 Dorm.	36,24	248	38.720,71	1.068,39	453,18	136%	732,29	46%
2 Dorms.	43,88	7.768	42.408,85	966,54	400,82	141%	714,85	35%
3 Dorms.	53,89	531	58.723,66	1.052,48	411,06	158%	629,07	67%
Casa sobrepostas	45,32	82	29.254,03	645,50	395,15	63%	577,07	12%
Embrões	23,66	496	25.878,13	1.093,75	504,88	117%		
Comércio	12,96	36	13.681,18	1.054,02			490,37	115%

(*) Inclui canteiros (rateados proporcionalmente), fundações e edificações

Constata-se que os custos das edificações praticados ao longo da execução do Programa, atualizados para abril de 2004 pelo INCC, estão significativamente acima desses custos referenciais praticados no Estado de São Paulo, considerando-se tipologias e padrões de acabamento similares, e variam entre 35% para apartamento de 2 dormitórios (CUB) e 156% para o de 3 dormitórios (SINAPI).

Dentre os vários fatores que podem ser levantados para explicar as diferenças, destacamos os seguintes: (i) conforme já mencionado anteriormente, tem-se o prazo de execução das obras bem acima do previsto - média de 60 meses contra 18; (ii) deve-se considerar o fato de que as obras foram implantadas em áreas densamente ocupadas e, por isso mesmo, com orçamentos de referência sujeitos a incertezas acima da média, o que de fato se comprovou: todos os 4 lotes de obras da Fase IV foram aditados em 25%; (iii) algumas áreas de intervenção situavam-se em terrenos pouco propícios à construção de edificações (ex.: City Jaraguá), o que, evidentemente, onerou sobremaneira sua implantação (movimento de terra, fundações etc.), conforme já descrito; e (iv) as soluções habitacionais implantadas nos locais selecionados para funcionarem como "áreas-pulmão" (Morro da Esperança e City Jaraguá) resultaram em custos bastante elevados, concluindo-se que o critério custo não teve peso significativo na seleção dessas áreas àquela época. A título de ilustração, o quadro de custos retro foi refeito, eliminando-se das médias das tipologias de 1, 2 e 3 dormitórios os custos referentes aos empreendimentos Morro da Esperança e City Jaraguá, concluindo-se que as relações calculadas em relação aos custos de referência diminuiriam em cerca de 3 pontos percentuais em cada caso.

Componente RL

No caso deste componente, considerando os mesmos itens de custos em dólares utilizados nos cálculos para o UF, excetuando-se, obviamente, os gastos com a terceirização da cobrança de TPU, chegou-se aos seguintes valores finais:



Distribuição dos Custos por Setor e por Lote

Empreendimento	Total de Lotes	Custo Total	Valores em US\$
			Custo Unitário
Setor I	3.129	6.212.504	1.985
Setor II	2.491	7.778.284	3.123
Setor III	3.417	11.539.870	3.377
Setor IV	6.836	11.746.015	1.718
Setor V	6.228	13.535.059	2.173
Setores VI, VII e VIII	4.833	4.564.194	944
Setor IX	3.375	3.094.368	917
Total	30.309	58.470.294	1.929

Fonte: PMSP/SEHAB – Sistema SAC

Verifica-se, portanto, que os custos por lote variam de pouco mais de US\$ 0,9 mil (Setor IX) a cerca de US\$ 3,4 mil (Setor III), situando-se em US\$ 1,9 mil na média. Comparativamente, o Regulamento Operacional (RO) determinava um custo máximo de US\$ 3,3 mil e médio de US\$ 1,95 mil por lote, não tendo sido alterados ao longo do Programa. Constatase, pois, uma elevada congruência entre os valores previstos e os apurados, já que: (i) o custo unitário médio geral apurado é praticamente igual ao previsto; (ii) apenas os custos unitários médios apurados para os Setores II, III e V (42% dos lotes) encontram-se acima de US\$ 1,95 mil; (iii) nenhum custo unitário apurado por setor ultrapassa US\$ 3,3 mil (o Setor III possui praticamente esse valor); (iv) os custos unitários apurados para os Setores VI a IX (28% dos lotes), os quais foram incluídos no componente a partir de 2001, são os menores entre todos, situando-se mais de 50% abaixo das médias prevista e apurada; e (v) os custos unitários apurados para os Setores I, IV e VI a IX (62% dos lotes) situam-se na faixa das médias prevista e apurada ou abaixo delas.

Valorização

Em termos de valorização de imóveis, foram comparados os dados disponíveis em 3 momentos distintos, a saber: (i) Estudo da CSL em 1995; (ii) Estudo da Amaral D'Ávila em 1999/2000; e (iii) Pesquisa da 2ª. Avaliação de Impacto (agosto de 2004).

Componente UF

O valor médio em reais obtido nos estudos desenvolvidos pela Amaral D'Ávila em 1999 foi de R\$ 51,4 mil, o qual, comparado ao valor obtido no estudo da CSL de 1995, R\$ 46,8 mil, apresenta um aumento de 10%. Este aumento, no entanto, não reflete valorização dos imóveis, pois o mix de produtos estudados pela Amaral D'Ávila incluiu uma parcela de apartamentos com 1 e 3 dormitórios, além dos de 2 dormitórios. No caso da CSL, todos os apartamentos considerados foram de 2 dormitórios.

Na Fase II, em termos de preços unitários, o maior valor encontra-se no empreendimento realizado em Dom Macário, na região sudeste do município, com R\$ 60 mil por unidade. Em contrapartida, o menor valor fica localizado no extremo leste da cidade, no Jardim São Francisco, com R\$ 45,7 mil por unidade. Isto significa uma variação de cerca de 33% do maior em relação ao menor.



Já na Fase IV, essa amplitude na valorização dos diversos empreendimentos é um pouco menor, da ordem de 29%. O de maior valor unitário fica no Parque Continental, na zona oeste, com R\$ 62,9 mil, e o de menor valor observado situa-se em Nicarágua/Vila da Paz, com R\$ 48,8 mil.

Uma análise mais aprofundada sobre as causas dessas variações para cada uma das fases, e também entre elas, não foi objeto das atividades da consultoria. Entretanto, preliminarmente, podem-se levantar algumas hipóteses: (i) o período da Fase II teve bem menos oscilação cambial que o da Fase IV; (ii) a inflação durante a Fase II manteve-se mais estável que a da Fase IV; (iii) a Fase II não teve nenhum empreendimento na região oeste da cidade, contra 3 da Fase IV (Parque Continental, São Domingos/Camarazal e Madeirit/Votorantim); (iv) a Fase II teve 5 empreendimentos na zona leste do município (Chaparral, Chaparral/Tiquatira, Haia do Carrão, Raul Seixas e Jardim Vera Cruz/São Francisco), contra nenhum na Fase IV; e (v) o número de famílias beneficiadas na Fase II (3.604) foi bem menor que o na Fase IV (5.412).

O presente estudo contemplou pesquisa realizada na primeira quinzena de agosto de 2004. Diferentemente das anteriores, esta pesquisa incluiu perguntas sobre comercialização dos imóveis. Como resultado, foram registradas 50 transações com preço médio de R\$ 9,7 mil e 64 intenções de venda ao preço médio de R\$ 14,8 mil, muito abaixo dos custos e da valorização estudados.

Componente RL

No caso de loteamentos, o valor médio em reais encontrado para lotes irregulares foi um só, de R\$ 1,4 mil por lote, com área de 60m², a preços de outubro de 1995 (empresa CSL), o que representa R\$ 3 mil em abril de 2004.

Nos estudos da Amaral D'Ávila, o crescimento na valorização média dos lotes é de 128%, ao passar de lotes não regularizados para regularizados. Trata-se de um valor bastante elevado, apontando favoravelmente para a realização do processo de regularização de loteamento.

Na pesquisa realizada em agosto de 2004, registraram-se 117 transações de venda, a um valor médio por imóvel de R\$ 11,4 mil, 100 intenções de venda (média de R\$ 38,1 mil) e 60 imóveis alugados a um valor médio mensal de R\$ 265,00.

Inadimplência

Esta matéria refere-se apenas ao componente UF e, no Programa, é considerada como o não-pagamento do TPU por períodos iguais ou superiores a 4 meses.

Sua taxa mostrou-se bastante elevada em todo o período do projeto, e atingiu patamares em torno de 70%, em seus picos. Apurou-se que esse valor não é muito superior ao restante da carteira da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB-SP, que abrange beneficiários com perfil socioeconômico um pouco diferente dos do PROVER.

Vários fatores podem ser apontados como causas da inadimplência:

- (i) até hoje, as famílias beneficiárias são permissionárias da Prefeitura, e não mutuárias, evidenciando-se a fragilidade do TPU como garantia da posse do imóvel (não é possível comercializar sem antes regularizar);
- (ii) foram poucas as medidas corretivas implantadas pela Prefeitura ao longo do Programa, além de se mostrarem com baixa efetividade, seja por não apresentarem punições adequadas, seja por não apresentarem alternativas para as famílias que fossem retiradas das unidades habitacionais;



- (iii) já se sabia, desde a fase de preparação do Programa, que nem todas as famílias teriam condições de pagar suas prestações mensais, apesar de o atendimento ser universal (inadimplência implícita de 6%);
- (iv) a opção pura e simples de algumas famílias em não pagarem o valor do TPU, mesmo tendo condições para tanto; e
- (v) a formação de um círculo vicioso em que, por um lado, a não-regularização acarreta a não-comercialização, o que acaba por não garantir a propriedade do imóvel e, por outro, a não-punição aos inadimplentes e a ausência de alternativas para sua eventual remoção gera um efeito crescente à própria inadimplência em si.

Uma análise que merece destaque é a de "despesas com habitação" da população beneficiada no componente UF, já que ela influi diretamente na taxa de inadimplência. Inicialmente, essas despesas não foram consideradas nos Critérios de Comercialização do RO, os quais explicitavam apenas três aspectos:

- (i) Compensação Financeira, em que se estabeleceram os valores percentuais mínimos de financiamento para cada uma das quatro tipologias;
- (ii) Transferência, especificando o prazo mínimo de ocupação; e
- (iii) Condições de Venda, estipulando taxa de juros, prazo e demais aspectos correlatos. Posteriormente, com o desenvolvimento do Programa, constatou-se a enorme dificuldade em se regularizar e comercializar as UH's, o que levou a uma redefinição dos critérios inicialmente estabelecidos. Assim, durante a Missão de Administração de agosto de 2001, esse tema foi amplamente discutido e, apesar de não ter sido definido nenhum valor para as "despesas com habitação", acordou-se que seria considerado um piso de 23% da renda dos beneficiários para cobertura das despesas com as prestações mensais dos contratos de financiamento e com os custos de condomínio. Os Quadros 1 e 2 a seguir apresentam esses dados em reais para os apartamentos e embriões, conforme levantamentos identificados na pesquisa amostral realizada pela Consultoria em agosto de 2004:

QUADRO 1
Resultados da Pesquisa Amostrai
Apartamentos - Despesas Condominiais e Residenciais

Variáveis Estatísticas	Renda		Despesas Condominiais				Despesas Residenciais		
	1º emprego	Total	Manutenção	Água	Luz	Limpeza	Gás	Luz	Telefone
Média	600	533	22	19	16	17	29	49	67
Erro padrão	22	23	1	1	2	3	0	2	3
Mediana	500	500	20	15	15	20	30	45	55
Moda	400	400	20	10	20	20	30	30	50
Desvio padrão	427	429	15	12	13	8	2	29	43
Variação da amostra	181.948	184.358	228	147	183	59	4	835	1.888
Intervalo	2.400	2.400	145	85	54	21	18	261	270
Mínimo	-	-	5	5	1	5	20	10	7
Máximo	2.400	2.400	150	70	55	26	38	271	277
Soma	217.946	229.655	4.823	1.317	546	136	10.117	14.891	12.845
Contagem	363	363	363	363	363	363	363	363	363
Nível de confiança (95,0%)	44	44	2	3	4	6	0	3	6

Fonte: Pesquisa Amostrai



QUADRO 2
Resultados da Pesquisa Amostral
Embrões - Despesas Residenciais

	Val. em R\$/mês					
	Renda	Desp.Div.	Gás	Luz	Água	Telefone
Variáveis Estatísticas						
Média	607	52	34	40	21	62
Erro padrão	45	13	5	6	2	10
Mediana	500	40	30	35	20	45
Moda	500	30	30	30	20	#N/D
Desvio padrão	412	29	27	33	9	35
Variância da amostra	170.053	870	703	1.079	77	1.218
Intervalo	3.160	70	155	179	33	120
Mínimo	40	30	15	12	6	30
Máximo	3.200	100	170	190	39	150
Soma	50.977	260	978	1.115	561	811
Contagem	84	84	84	84	84	84
Nível de confiança	89	37	10	13	3	21

Fonte: Pesquisa Amostral

Tomando-se os valores médios mensais do Quadro 1, tem-se que as despesas condominiais (manutenção, água, luz e limpeza) representam cerca de 12% da renda (R\$ 74 em R\$ 633). Considerando que os valores de TPU são de R\$ 45,00, R\$ 57,00 e R\$ 75,00 para apartamentos de 1, 2 e 3 dormitórios, respectivamente, ter-se-ia um percentual adicional de 7%, 9% e 12% sobre a renda. Em consequência, os totais comprometidos seriam de R\$ 119 (1 dorm.), R\$ 131 (2 dorms.) e R\$ 149 (3 dorms.); ou, em termos percentuais sobre a renda, 19%, 21% e 24%, respectivamente, o que significa uma relativa coerência em relação aos 23% acordados em agosto de 2001. Por outro lado, se entendermos que as despesas residenciais (gás, luz e telefone), que consomem 23% da renda *de per si* (R\$ 145 em R\$ 633), devem ser acrescidas às despesas condominiais e aos valores de TPU para comporem as "despesas com habitação", essa análise muda muito de figura, pois os novos totais comprometidos seriam de R\$ 264 (1 dorm.), R\$ 276 (2 dorms.) e R\$ 294 (3 dorms.); ou, em termos percentuais sobre a renda, 42%, 44% e 46%, respectivamente.

E para os embrões (Quadro 2), as despesas residenciais (gás, luz, água e telefone) representam 26% da renda (R\$ 157 em R\$ 607). Considerando que o valor do TPU é de R\$ 31,00, ter-se-ia um percentual adicional de 5% sobre a renda. Em consequência, as "despesas com habitação" seriam de R\$ 188 ou, em termos percentuais sobre a renda, da ordem de 31%. As despesas diversas, que representam 9% da renda (R\$ 52 em R\$ 607), não foram consideradas, uma vez que os questionários da pesquisa não especificavam claramente os itens de sua composição.

Trabalho Social

Inicialmente definido como "Trabalho Social Pós-Ocupação", este tema estava restrito ao componente UF, uma vez que deveria ser analisada apenas a forma de gestão dos conjuntos habitacionais enquanto sua regularização e comercialização não fossem concluídas. Entretanto, em função de sua elevada importância no Programa para ambos os componentes de obras, optou-se, em comum acordo com o Banco, por renomeá-lo para "Trabalho Social", a fim de abranger a totalidade das ações realizadas e a realizar, tanto nas favelas como nos loteamentos irregulares.



Chaparral, ou a venda indiscriminada dos apartamentos, com retorno da população à sua condição anterior. Não será uma tarefa fácil, pois o elevado nível de inadimplência se refletirá em poupança pouco expressiva e conseqüente valor elevado de prestação. No sentido de mitigar esse efeito, é desejável que, no ato da comercialização, sejam oferecidas aos beneficiários as opções previstas no Informe de Projeto, tais como permuta de soluções e locação social.

O componente RL, por sua vez, apresenta um percentual de recuperação de custos de 40% dos investimentos, baseado na cobrança dos loteadores, com capacidade de ressarcir os custos de infra-estrutura. Parte desse montante já está provisionada por meio de depósitos em juízo das quotas dos beneficiários, as quais reverterão ao poder público. Além disso, as obras realizadas propiciarão um incremento na arrecadação do IPTU avaliado em R\$ 2,5 milhões por ano.

Metodologias de Intervenção

Foram reproduzidas, na presente Avaliação de Impacto, as mesmas análises benefício-custo elaboradas na época da preparação do Programa, de modo a averiguar os resultados efetivamente obtidos.

A análise dos loteamentos foi feita por setor, e o estudo de avaliação não cobriu os setores VI a IX, introduzidos no Programa a partir de 2001. Assim sendo, o incremento de valor entre a situação de lote não-regularizado para lote regularizado foi obtido em função do incremento médio referente aos setores I a V.

Os resultados da comparação entre os valores de mercado e os custos de construção, convertidos em US\$, são apresentados a seguir:

Valor de Mercado e Custo das Soluções
(valores em US\$ por solução)

Solução	Valor de Mercado	Custo de Construção	Valor/Custo
Proposta de Empréstimo			
Embrião	12.500,00	11.200,00	1,12
Apartamento 1 Dormitório	18.200,00	15.200,00	1,20
Apartamento 2 Dormitórios	22.500,00	18.000,00	1,25
Apartamento 3 Dormitórios	30.000,00	23.000,00	1,30
Lote Regularizado	28.300,00	3.300,00	8,58
2a. Avaliação de Impacto			
Embrião	8.163,18	8.626,04	0,95
Apartamento 1 Dormitório	16.118,61	12.906,90	1,25
Apartamento 2 Dormitórios	17.266,95	14.136,28	1,22
Apartamento 3 Dormitórios	22.082,08	18.907,89	1,17
Casa Sobreposta	15.636,33	9.751,34	1,60
Comércio	5.634,53	4.560,39	1,24
Lote Regularizado	2.906,74	1.114,99	2,61

Para o componente UF, a relação valor de mercado/custo de construção ficou dentro dos patamares previstos para os três tipos de apartamentos, com elevação de 4% para o de 1 dorm., e diminuição de 2% para o de 2 dorms. e de 10% para o de 3 dorms. No caso dos embriões, houve uma diminuição um pouco mais significativa dessa relação, da ordem de 15%. E para as duas novas tipologias viabilizadas a partir de 2001, tem-



se uma ótima relação de 1,60 para as casas sobrepostas (a maior do componente) e de 1,24 para os pontos de comércio, comparável às dos apartamentos de 1 e 2 dorms. Quanto aos valores de mercado das quatro tipologias inicialmente previstas, tem-se uma diminuição em todas elas: 35% para os embriões, 26% para os apartamentos de 3 dorms., 23% para os de 2 dorms. e 11% para os de 1 dorm. Similamente, os custos de construção também diminuíram em 23% para os embriões, 18% para os apartamentos de 3 dorms., 15% para os de 1 dorm. e 11% para os de 2 dorms.

Para o componente RL, embora o percentual de valorização detectado no estudo de avaliação retro referido (127% em média) tenha sido significativamente superior ao que consta na Proposta de Empréstimo (71%), os valores sem e com regularização em termos absolutos são bastante inferiores na avaliação de 2000 (redução de 1:10 aproximadamente). Entretanto, o custo médio por lote também foi inferior (cerca de 1/3 do previsto), resultando em uma relação valor incremental/custo 3,4 vezes inferior à originalmente prevista, mas ainda significativamente superior às soluções de apartamento.

A análise benefício-custo, por sua vez, demonstrou que ambos os componentes obtiveram taxas internas de retorno elevadas e equivalentes, em um patamar superior a 30% a.a. (33,3% para o UF e 32,1% para o RL), conforme se mostra a seguir:

Comparação de Resultados Benefício-Custo – Prop de Empréstimo vs. 2a. Avaliação de Impacto
(US\$ milhões em valor presente a preços de eficiência)

Discriminação	UHs - Lotes	Investimento	Valorização			TIR %
			Direta	Indireta	Total	
Proposta de Empréstimo						
Favelas						
Jardim do Lago	276	4,5	6,3	4,0	10,3	53,0
Bela Vista	1.020	16,6	23,1	2,9	26,0	13,6
Loteamentos						
Tapera Velha	773	1,0	14,8		14,8	n.a.
Parque Cerejeira	953	3,1	18,2		18,2	n.a.
2a. Avaliação de Impacto						
Favelas - Fase IV						
José Paulino dos Santos	640	8,1	10,1		10,1	68,2%
Heliópolis-Gleba A	865	12,2	12,1		12,1	9,2%
Jardim Imperador	380	3,3	4,8		4,8	97,1%
Morro da Esperança	380	6,4	5,6		5,6	1,7%
City Jaraguá - Setor 2/3 embriões	496	7,4	3,6		3,6	-72,7%
City Jaraguá - Setor 2	120	1,0	0,9		0,9	5,3%
Madeira/Votorantim	400	5,3	5,8		5,8	31,1%
São Domingos/Camarazal	332	2,9	4,2		4,2	294,5%
Nicarágua/Vila da Paz	1.222	10,4	13,8		13,8	116,1%
Parque Continental	420	4,7	7,9		7,9	127,0%
TOTAL FASE IV	5.255	61,7	68,7		68,7	33,3%
Loteamentos						
SETOR I	3129	2,1	4,2		4,2	48,2%
SETOR II	2491	2,5	2,9		2,9	18,5%
SETOR III	3417	3,9	4,1		4,1	12,3%
SETOR IV	6836	4,2	5,5		5,5	21,3%
SETOR V	6228	6,3	9,4		9,4	34,1%
SETOR VI	1988	0,6	2,0		2,0	75,8%
SETOR VII	1318	0,4	1,3		1,3	76,8%
SETOR VIII	1527	0,5	1,5		1,5	76,8%
SETOR IX	3375	1,1	3,4		3,4	73,7%
TOTAL LOTEAMENTOS	30.309	21,6	34,1	-	34,1	32,1%



Vê-se que, no caso do UF, dos 10 empreendimentos analisados, 4 apresentaram taxas inferiores a 12% a.a. (Heliópolis-Gleba A, Morro da Esperança, City Jaraguá - Setor 2/3 embriões e City Jaraguá - Setor 2). Dentre estes, Heliópolis-Gleba A apresentou taxa de 9,2%, não muito distante da taxa mínima de 12% a.a. exigida pelo BID. Aparentemente, sua rentabilidade ficou prejudicada em função de atraso nas obras. Os outros 3 empreendimentos apresentaram taxas ou muito baixas (Morro da Esperança com 1,7% e City Jaraguá - Setor 2 apartamentos com 5,3%) ou negativa (City Jaraguá embriões com -72,7%). No caso do Morro da Esperança, o custo médio unitário das soluções (cerca de R\$ 54 mil) aproximou-se do valor de mercado, praticamente anulando a rentabilidade do empreendimento. No caso de City Jaraguá, constatou-se a combinação de dois efeitos: valor de mercado baixo (em virtude, principalmente, da localização do empreendimento) e custos elevados. Considerando embriões e apartamentos somados, a diferença entre benefício e custo desse empreendimento é de US\$ 3,9 milhões negativos.

E no caso do componente RL, todos os setores apresentaram taxas internas de retorno superiores a 12% a.a., variando entre 12,3% (Setor III) e 76,8% (Setores VII e VIII), o que demonstra claramente a viabilidade desse tipo de intervenção.

Conclusões e Recomendações

O Informe de Projeto (IP) apontava três conjuntos de benefícios a serem alcançados pelo Programa, quatro de riscos que deveriam ser evitados e três características suas que estariam de acordo com a nova política de financiamento habitacional do BID (OP-751) de março de 1995. A seguir, são analisados esses e outros aspectos, à luz de todas as constatações apuradas desde julho de 1996.

Benefícios

Os três grupos de benefícios eram os tangíveis, os intangíveis e os relacionados ao município em si. Os benefícios ditos tangíveis eram três: (i) aumento do patrimônio das famílias, mediante a regularização da propriedade das UHs; (ii) valorização das áreas de intervenção, nas favelas e nos loteamentos irregulares; e (iii) valorização dos entornos das áreas de intervenção. Os benefícios intangíveis também eram três: (i) contribuir para o rompimento do círculo de pobreza nas favelas, uma vez que os beneficiários seriam cidadãos com domicílios legalizados; (ii) respeitar os vínculos comunitários existentes e de acesso aos locais de trabalho, ao minimizar as realocações em outras áreas; e (iii) induzir novos hábitos de convivência coletiva, incluindo os relacionados com o uso de novos espaços habitáveis, tanto privados como coletivos, resultantes das soluções em apartamentos. E o terceiro grupo de benefícios, relacionado à cidade em si, tinha dois aspectos: (i) o principal, a longo prazo, que permitiria diminuir o custo de expansão da cidade, pois, ao aumentar a densidade populacional, maximizaria o uso da infra-estrutura social já existente; e (ii) o secundário, que, pelo aumento no valor das propriedades, permitiria a recuperação a curto prazo de parte dos investimentos, por meio da aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pela Prefeitura do Município de São Paulo.

Sobre os três benefícios tangíveis, observa-se o seguinte:

- (i) *Aumento do patrimônio das famílias, mediante a regularização da propriedade das UHs.* Conforme já descrito anteriormente, não houve regularização das UHs até o momento, em nenhum dos dois componentes, o que inviabiliza a aferição desse benefício na forma como ele foi enunciado. Entretanto, focando apenas no aspecto econômico do valor da UH, constata-se um aumento patrimonial das famílias, em dólares, no componente UF. Inicialmente, definira-se um valor médio de indenização de US\$ 7 mil para cada família, correspondente ao valor médio de transação dos barracos apurado na pesquisa



socioeconômica da SEHAB que subsidiou a elaboração do IP. Os atuais valores de mercado das quatro soluções habitacionais originalmente propostas foram apurados no presente estudo (ver item 1.10) e variam de cerca de US\$ 8,2 mil para os embriões, até pouco mais de US\$ 22 mil para os apartamentos de 3 dorms., refletindo aumentos patrimoniais entre 17% e 214%, respectivamente.

- (ii) *Valorização das áreas de intervenção, nas favelas e nos loteamentos irregulares.* Na prática, este benefício pode ser aferido pelos resultados da pesquisa amostral realizada em agosto de 2004, que, pela primeira vez no Programa, incluiu perguntas sobre comercialização de imóveis. Para o UF, os valores médios apurados de compra e de venda de um apartamento foram de R\$ 9,68 mil e R\$ 14,8 mil e, para os embriões, de R\$ 11,2 mil e R\$ 20,5 mil, respectivamente. Ou seja, tem-se uma valorização de 53% no primeiro caso e de 83% no segundo. E para o RL, esses valores médios foram de R\$ 11,4 mil para compra e R\$ 38,1 mil para venda, significando uma expressiva valorização de 234%.
- (iii) *Valorização dos entornos das áreas de intervenção.* Para o componente UF, o estudo efetuado em 1995 apurou uma valorização teórica de 8% nos imóveis localizados num raio de até 500m das favelas onde ocorreriam as intervenções. Todavia, uma vez que não houve um acompanhamento sistemático dessa valorização antes, durante e após as obras, não foi possível mensurá-la na presente avaliação. Ademais, destacam-se duas considerações: na maioria dos empreendimentos do Programa, restaram remanescentes da antiga favela ou formaram-se outros pequenos núcleos com novos favelados em locais próximos às construções, o que certamente inibe a valorização dos respectivos entornos; e alguns empreendimentos foram implantados em áreas de baixa ocupação anterior (ex.: City Jaraguá), o que minimiza bastante o seu impacto no entorno.

Sobre os três benefícios intangíveis, tem-se:

- (i) *Contribuir para o rompimento do círculo de pobreza nas favelas, uma vez que os beneficiários seriam cidadãos com domicílios legalizados.* Igualmente ao primeiro objetivo tangível, aqui também resta prejudicada qualquer aferição, já que nenhum domicílio foi legalizado até o momento. Outra observação importante é que nenhuma política de geração de emprego e renda foi implantada junto com o Programa no período 1996-2000, o que contribuiu, na realidade, para uma diminuição ou mesmo eliminação dos ganhos daqueles beneficiários que possuíam algum tipo de comércio em seus barracos (bares, "vendinhas" etc.).
- (ii) *Respeitar os vínculos comunitários existentes e de acesso aos locais de trabalho, ao minimizar as realocações em outras áreas.* Para o UF, foram disponibilizados apenas os dados da Fase IV, que apontaram 1.736 famílias residentes em áreas "pulmão" e 3.676 nas próprias áreas de intervenção, ou seja, respectivamente, 32% e 68% do total de 5.412 famílias beneficiadas com algum tipo de solução habitacional nessa fase. Uma vez que não foram estabelecidos claramente critérios iniciais para as realocações, mas apenas uma diretriz geral para 'minimização das famílias a serem realocalizadas', não se pode afirmar objetivamente se tal diretriz foi ou não atendida; por outro lado, subjetivamente, a relação de 1:3 entre o número de famílias realocadas e o total parece-nos bastante razoável, tanto em função do pioneirismo do Programa, como pelas dificuldades na implantação das obras. Quanto ao componente RL, também não se especificaram critérios claros a serem seguidos, mas somente a diretriz geral de que 'a desativação de áreas de lotes para atingir áreas mínimas



destinadas ao sistema viário, a áreas verdes e a equipamentos urbanos deverá preceder a execução das obras'. Nesse sentido, considerando o total de 31.890 lotes beneficiados e a média de 1,3 famílias por lote, tem-se um universo de 41.457 famílias atendidas pelas intervenções, que acarretaram a necessidade de realocar 499 famílias (dados disponíveis para o período 2001-2004), ou seja, 1,2% do total, valor esse muito inferior ao da Fase IV do componente UF (cerca de 27 vezes).

- (iii) *Induzir novos hábitos de convivência coletiva, incluindo os relacionados com o uso de novos espaços habitáveis, tanto privados como coletivos, resultantes das soluções em apartamentos. Conforme preconizado no Módulo 6 do PAS para ambos os componentes, as ações sociais na fase de pós-ocupação estariam focadas na preparação da população para o uso adequado e racional dos equipamentos, em campanhas de esclarecimento sobre os cuidados ambientais, no planejamento dos gastos individuais e coletivos e, no caso da verticalização, na organização condominial e no desenvolvimento de atividades educativas a fim de garantir a qualidade de vida da coletividade e a preservação do patrimônio. Em que pese a dificuldade em se mensurar esse benefício, pode-se afirmar que ele foi plenamente atingido, tanto em função da elevada avaliação dos beneficiários, como pelo resultado da pesquisa amostral de agosto de 2004, que identificou, no componente UF, melhorias efetuadas pelas próprias famílias em 58% dos apartamentos e 79% dos embriões.*

E sobre os benefícios relacionados à cidade em si, temos os seguintes comentários sobre seus dois aspectos:

- (i) *O principal, a longo prazo, que permitiria diminuir o custo de expansão da cidade, pois, ao aumentar a densidade populacional, maximizaria o uso da infra-estrutura social já existente. Considerando que esse benefício se relaciona exclusivamente à verticalização do componente UF, pode-se afirmar que seu enunciado está correto, já que ele próprio é um pressuposto da verticalização em si. No presente estudo, todavia, não foi objeto das atividades da Consultoria a comparação entre o custo de expansão da cidade, o aumento da densidade populacional e o uso da infra-estrutura social já existente, em função do prazo exíguo e do alto grau de complexidade exigido. Assim, apenas a título de observação, vale destacar que o processo de urbanização do Município de São Paulo é extremamente dinâmico, constituindo-se em uma cidade em permanente gestação; prova incontestável disso é o fato (já citado) de pequenos núcleos com novos favelados já terem sido formados em locais próximos às construções verticalizadas.*
- (ii) *O secundário, que, pelo aumento no valor das propriedades, permitiria a recuperação a curto prazo de parte dos investimentos, por meio da aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pela Prefeitura do Município de São Paulo. Para o componente UF, uma vez mais, esbarra-se na não-regularização e na não-comercialização das UHs até o momento, o que inviabiliza qualquer recuperação dos investimentos na forma preconizada, apesar de ter sido verificado um aumento médio no valor das propriedades de 53% (apartamentos) e de 83% (embriões). Outro ponto importante é o conceito de 'curto prazo', por duas razões: no IP (Parágrafo 3.19), prevera-se um prazo médio de 7 meses entre o término do projeto executivo e a concretização da venda das UHs aos beneficiários e, na realidade, decorridos quase 94 meses do Programa, isso ainda não se concretizou; e o prazo de execução das obras, inicialmente previsto para 18 meses, mais que triplicou nesse período. Finalmente, convém destacar que muitas dessas UHs, por seu valor venal,*



poderão ser isentas de pagamento de IPTU e, ao serem efetivamente comercializadas, deverão ser objeto de estudos específicos por parte da PMSP, a fim de se determinar o valor que será arrecadado. Já para o componente RL, por suas características intrínsecas, têm-se algumas constatações um pouco diferentes. Em primeiro lugar, a valorização média das propriedades em 234% é muito superior à do UF, o que permite supor, por exemplo, que o quinhão de recuperação dos investimentos será proporcionalmente bem mais elevado nesse caso. Em segundo lugar, o prazo de execução das obras, também inicialmente previsto para 18 meses, quase triplicou ao longo do Programa, contribuindo para inviabilizar o 'curto prazo'. Em terceiro lugar, verificou-se que a regularização dos lotes não é possível na forma estabelecida no Marco Lógico. Nesse aspecto, devem-se elucidar as três etapas das atividades de regularização: a regularização urbanística, a cargo de RESOLO, é contemplada na execução das obras; a regularização administrativa, também a cargo de RESOLO, compreende a emissão do Auto de Regularização para os loteamentos e possibilita a oficialização das vias e a emissão dos carnês de IPTU; e a regularização registrária, a cargo exclusivamente dos beneficiários, permite o registro final das propriedades nos órgãos competentes. E, em quarto lugar, valem as mesmas observações sobre isenção de pagamento de IPTU retro citadas. Isso posto, os dados disponíveis indicam que já foram emitidos carnês de IPTU para 5.688 propriedades, o que corresponde a 18% do universo de 31.890 lotes beneficiados. Comparativamente, pode-se concluir que os investimentos no RL serão recuperados num percentual maior e num prazo menor que os no componente UF, embora em patamares muito mais desfavoráveis que os previstos na preparação do Programa.

Riscos

Os quatro grupos de riscos que deveriam ser evitados relacionavam-se: (i) aos aspectos sociais; (ii) à manutenção dos edifícios construídos; (iii) à 'substituição', a curto prazo, das famílias beneficiárias de baixa renda por outras de renda média; e (iv) a possíveis alterações determinadas pelas futuras administrações municipais, já que o Programa fora implantado no início do segundo semestre do último ano da gestão 1993-1996.

Sobre eles, têm-se as seguintes considerações:

- (i) *Aspectos sociais.* Os riscos a eles relacionados estavam focados nas possíveis falhas que poderiam comprometer a participação e a organização comunitária. Uma vez que o êxito do Programa estava substancialmente atrelado a esses aspectos, deu-se especial atenção à elaboração de um Plano de Ação Social (PAS) com abordagem multidisciplinar e que garantisse a participação comunitária em todas as etapas do processo. De fato, o êxito do Programa pode ser avaliado por dois fatores: satisfação dos beneficiários (já comentado) e intervenções realizadas. Nesse sentido, para o componente UF, somente o empreendimento Sucupira não se viabilizou (previsão de construção de 280 aptos., correspondente a apenas 3% do total de 9.068 soluções); e, para o RL, o resultado foi extremamente positivo, beneficiando 31.890 lotes, ou 52% a mais que os 21.000 previstos. Os trabalhos sociais desenvolvidos em ambos os componentes seguiram, cada um a seu modo, as premissas do PAS e foram fundamentais para esse êxito, com destaque para a atuação de RESOLO, que passou a contar com uma nova estrutura e com serviços terceirizados de gerenciamento social apenas a partir do final de 2001, ou seja, mais de 60 meses após o início do Programa.



- (ii) *Manutenção dos edifícios construídos.* Esta foi uma preocupação também contemplada no PAS, que incluiu mecanismos para acompanhamento na pós-ocupação, tanto para os apartamentos como para as áreas comuns. Concernente ao componente UF, as atividades para evitar este risco foram inseridas no Módulo 5 do Trabalho Social desenvolvido por HABI (Módulo 6 do PAS). É importante considerar que não foram previstos mecanismos claros de controle sobre as intervenções físicas realizadas para manutenção dos edifícios construídos; assim, não foi disponibilizado nenhum dado sobre elas (tipo de intervenção, custo, prazo etc.). Por outro lado, as ações mais importantes são realmente as focadas na adaptação dos beneficiários frente às suas novas condições de moradia. Nesse sentido, pode-se afirmar que, de uma forma geral, as condições são razoáveis, melhores nos empreendimentos da Fase IV que na II (principalmente, pela aplicação do PAS) e nas áreas em que a demanda permaneceu no próprio local em relação às áreas "pulmão" (a diversificação da demanda num mesmo local introduz tensões sociais adicionais). Um outro ponto importante é a falta de regularização e comercialização, que gera uma sensação de "não-propriedade" das UHs e, conseqüentemente, das áreas comuns, induzindo a uma degradação em ritmo mais acelerado que o previsto no IP.
- (iii) *'Substituição' dos beneficiários.* O risco de que os beneficiários de baixa renda das UHs fossem 'substituídos' pelos de renda média seria diminuído por dois fatores: os valores de mercado das soluções habitacionais propostas seriam compatíveis com a capacidade de pagamento do público-alvo; e os beneficiários só poderiam vender legalmente suas UHs depois de 36 meses de ocupação. Aqui, também, uma vez mais, os aspectos de regularização e comercialização fazem-se presentes, já que as transações de compra e venda das UHs só ocorrem no mercado informal. Além disso, não se pode afirmar categoricamente que os valores de mercado apurados são compatíveis com a capacidade de pagamento dos beneficiários, já que o princípio da autofocalização não foi devidamente implementado no início do Programa (o Anexo 2A da Ajuda Memória da Missão de Administração de novembro de 2003 descreve claramente esse tema).
- (iv) *Futuras administrações municipais.* Considerava-se o risco de que futuras administrações municipais (a partir de janeiro de 1997) alterassem as prioridades ou o enfoque já definidos para o Programa. Na realidade, pelo Contrato de Empréstimo, o PROVER deveria estar concluído na gestão seguinte à sua implantação (período 1997-2000), na data de 11 de julho de 2000. Entretanto, vários fatores então ocorridos contribuíram para o desenvolvimento do Programa em ritmo bem aquém do previsto, dos quais se destacam os seguintes: atrasos nas licitações das obras; não-superação das dificuldades para executar as intervenções em tempo compatível com as necessidades do Programa (as obras do RL iniciaram-se no segundo semestre de 1999); construção de apenas 496 embriões (cerca de 75% abaixo dos 2.000 previstos) e viabilização de somente 74 lotes urbanizados (cerca de 77% abaixo dos 321 contratados); não-viabilização dos recursos necessários da PMSF para atender aos cronogramas físico-financeiros; ausência de estrutura própria/terceirizada adequada em RESOLO; foco maior na execução das obras; não-priorização das atividades de regularização e comercialização (todas as 3.604 UHs da Fase II do UF foram entregues entre janeiro de 1996 e agosto de 1998); preterição das atividades do componente Fortalecimento Institucional (FI), sobretudo quanto à aquisição de equipamentos de microinformática;



confirmar
NO !!!

desempenho insatisfatório nas atividades de Monitoramento e Avaliação (M&A), deixando de apresentar dois relatórios de Monitoramento (IV e V) e o 1º da Avaliação de Impacto; e algumas soluções de continuidade nas ações em andamento, tanto por problemas de gestão do Banco como da SEHAB. Em resumo, nesse período: os aspectos positivos foram a implantação e o desenvolvimento do Programa que permitiram o desembolso de mais de 70% dos recursos desembolsados pelo BID (sobretudo para obras) e o início de uma base de dados para os outros temas (regularização, comercialização etc.); e os negativos foram justamente os atrasos no desenvolvimento desses temas (incluindo os serviços de M&A, algumas atividades de FI etc.).

Já a gestão seguinte (2001-2004), encontrou o Programa com prazo de término previsto para julho de 2001 e alguns gargalos a serem equacionados. Durante a Visita de Inspeção de janeiro de 2001, foram abordados alguns aspectos de forma geral, principalmente no sentido de estudar a implementação de mudanças profundas que redirecionassem a rota do PROVER, redefinindo os meios necessários para alcançá-la e o novo prazo para sua conclusão. Em maio de 2001, os representantes da SEHAB fizeram uma exposição detalhada do Programa na Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à qual compareceram também os representantes dos diversos órgãos envolvidos, inclusive do BID. Naquela oportunidade, relataram-se todos os problemas existentes (alguns dos quais já mencionados) e as diretrizes para resolvê-los, além de ser solicitada uma nova prorrogação de prazo para finalização do Programa de forma mais consentânea. Acordou-se, então, uma prorrogação 'excepcional' até outubro de 2001, para que a SEHAB, o BID e a SEAIN pudessem consubstanciar um Plano de Ação que, por um lado, procurasse resolver/minimizar os problemas existentes e, por outro, reconduzisse o PROVER, na medida do possível, à sua rota original. Com esse intuito, a Missão de Administração de agosto de 2001 acordou com os representantes da SEHAB e da SEAIN os seguintes aspectos principais: o reconhecimento (pelo BID) de que o processo de regularização do UF levaria 30 meses, no mínimo, e que o do RL não alcançaria a regularização das propriedades em si; o insucesso da autofocalização, pela falta de diversidade de tipologias habitacionais e altos custos de produção; os termos de comercialização das UHs do UF (contrato, subsídios etc.); o plano de cobrança para recuperação da inadimplência; a atualização do cadastro das famílias arroladas e não-arroladas no componente UF e dos ocupantes irregulares no RL; a programação das atividades de M&A; as propostas para as atividades do componente FI; o gerenciamento social do RL e a continuidade para implantação da nova estrutura de RESOLO; as propostas para utilização de parte dos recursos disponíveis em uma nova modalidade de atenção às favelas (UF) e na inclusão do Jardim da Conquista no RL (5.735 lotes); e a prorrogação de término do Programa para 11 de dezembro de 2003. Esse acordos introduziram novo fôlego ao PROVER e possibilitaram avanços significativos, entre os quais se destacam: o progresso nas atividades de regularização (menor para o UF e maior para o RL); a consolidação de novas soluções no UF (lotes urbanizados, casas sobrepostas e pontos de comércio); a introdução do novo contrato de comercialização das UHs (Contrato de Permissão de Uso Oneroso de Caráter Social com Opção de Compra); a gestão completa da carteira do UF pela COHAB para redução da inadimplência; a inclusão dos não-arrolados (cerca de 15% da demanda original) nos outros programas de HABI e as soluções adequadas para os ocupantes irregulares no RL (499 famílias em Bolsa Aluguel, Conjuntos Habitacionais etc.); a reformulação de alguns indicadores com base no Marco Lógico e na realidade do Programa, bem como a elaboração e a aprovação dos relatórios de M&A (M-IV/V, VI e VII; 1ª AI); para toda a SEHAB, aquisição de 500 equipamentos de informática, 321



programas e 978 peças de mobiliário, totalizando 1.799 unidades, além da readequação das instalações elétricas com implantação de rede lógica e de cursos para capacitação e formação técnica em informática; e a viabilização de 16 projetos executivos de urbanização de favelas do Programa Bairro Legal, a execução de obras no Jardim da Conquista (6.039 lotes) e também no Jardim Maia (3.750 lotes), o qual foi incluído no Programa durante a Visita de Inspeção de abril de 2002. Em novembro de 2003, realizou-se uma Missão de Administração com a finalidade de se revisar o estado de implantação e os resultados atingidos em cada um dos componentes do Programa (também foi realizada uma Oficina Técnica de Lições Aprendidas do PROVER, que será abordada mais adiante). Nessa oportunidade, o desembolso dos recursos do BID já contava com mais de 96%, e os principais aspectos discutidos relacionaram-se às atividades de M&A (aprovação do M-VII e diretrizes para a 2ª AI, de acordo com as lições aprendidas) e à prorrogação do prazo de conclusão do Programa para 11 de dezembro de 2004. Em resumo, nesse período: os aspectos positivos foram a recolocação do PROVER em sua rota original, o avanço no encaminhamento de alguns gargalos, o reconhecimento de problemas de gestão do Banco e da SEHAB, o aumento em 52% do número de lotes beneficiados do componente RL (o que corresponde a 34% do universo inicial de 11.000 UHs e 21.000 lotes), a informatização da SEHAB e a criação de um banco de dados que poderá subsidiar a preparação e a implantação de novos programas habitacionais para população de baixa renda; e os negativos foram o aumento significativo da taxa de inadimplência, os atrasos na regularização dos empreendimentos do componente UF, a não implantação da comercialização das UHs, os atrasos na recuperação dos recursos investidos no componente RL, a falta de uma programação financeira adequada para execução das obras decorrentes dos projetos do Bairro Legal e a ausência de uma política de manutenção dos Conjuntos Habitacionais.

Política do BID

De acordo com a nova política de financiamento habitacional do Banco (OP-751) de março de 1995, o Programa apresentava três características importantes que contribuiriam para a superação das restrições ao melhor funcionamento do mercado habitacional na cidade de São Paulo: (i) permitiria a regularização, urbanização e integração formal de grandes áreas com ocupação ilegal, fisicamente degradadas e de alto risco ambiental; (ii) ajudaria a regularizar o setor do mercado de loteamentos ilegais, flexibilizando sua oferta e promovendo uma utilização mais eficiente do solo urbano de São Paulo; e (iii) promoveria a racionalização e a transparência na destinação de recursos, por meio do sistema de autofocalização. Sobre elas, as principais considerações são as seguintes: (i) a menos da regularização, o Programa realmente permitiu a urbanização e a integração das áreas em que houve intervenções, tanto no UF como no RL, eliminando os riscos ambientais existentes; (ii) a segunda característica resta prejudicada, já que as atividades da PMSP no componente RL compreendem a regularização urbanística e a administrativa, e não a registrária; e (iii) a terceira característica também está prejudicada, uma vez que o sistema de autofocalização não foi implementado de forma adequada no Programa.

Lições Aprendidas

Conforme já mencionado, a Missão de Administração de novembro de 2003 incluiu a realização de um evento (tipo *workshop*) denominado 'Oficina de Avaliação: Lições Aprendidas do PROVER', durante o qual: (i) foram debatidos os principais fatores positivos e negativos que influíram sobre os resultados do Programa (Anexo 1 da AM); (ii) consubstanciou-se uma relação dos 4 principais problemas detectados em agosto de 2001 (autofocalização, regularização, custos e inadimplência), seus diagnósticos, as respectivas soluções temporárias e as lições aprendidas (Anexo 2B da AM); e (iii) fez-



se uma avaliação do Programa, com base nos 6 principais fatores negativos dos 14 então levantados (não considerar a realidade urbanística e social das favelas, diagnósticos deficientes, regularização registrária do RL, supervisão inadequada inicial do Banco, falta de aplicação da autofocalização e falta de uma concepção integral de intervenção da PMSP), suas pertinências, as respectivas consequências e as lições aprendidas (Anexo 3 da AM).

Hoje, decorrido mais de um ano, consolida-se a convicção naqueles aspectos, agora embasados nos diversos estudos realizados desde então e apresentados neste Relatório. Os objetivos definidos pelo Marco Lógico, os tratamentos analíticos dos dados descritos nas pesquisas e estudos, bem como a dinâmica do trabalho desenvolvido ao longo do Programa, subsidiaram a identificação das lições aprendidas e das recomendações que a seguir são apresentadas. Para o componente UF, é conveniente destacar as seguintes lições aprendidas: (i) é importante um planejamento físico-financeiro austero da PMSP, de forma a não provocar solução de continuidade nos contratos em andamento e naqueles a serem iniciados; (ii) a seleção das áreas deve ser precedida de critérios de escolha mais condizentes com a realidade das favelas, principalmente para se evitarem problemas futuros de regularização; (iii) é importante que as obras acompanhem os projetos executivos, para evitar entraves posteriores no processo de regularização e obtenção dos registros; (iv) deve-se consolidar a institucionalização do Programa de regularização fundiária, com a efetivação de diálogos sistemáticos entre os agentes envolvidos, principalmente a PMSP, o Poder Judiciário e os Cartórios de Registro de Imóveis, a fim de viabilizar os registros dos imóveis para possibilitar a comercialização e a transferência de unidades habitacionais; (v) prever algumas possibilidades de flexibilização no atendimento da demanda com soluções habitacionais alternativas às originalmente elencadas, como as casas sobrepostas e os lotes urbanizados, e soluções como os pontos de comércio, que permitem que as famílias mantenham sua atividade econômica; e (vi) é importante que o reassentamento das famílias contemple a área na sua totalidade, para evitar novas ocupações em áreas remanescentes. As principais recomendações para o UF são as seguintes: (i) a escolha das áreas para implantação dos projetos habitacionais deve considerar, em primeiro lugar, aspectos geopolíticos e fundiários, com diversidade de alternativas de soluções habitacionais ofertadas à população, e entendendo a moradia como direito social; (ii) o desenho de programas de moradias deve considerar a realidade da população beneficiária, tendo em vista aspectos sociais e culturais tanto quanto sua capacidade de pagamento; e (iii) a titulação e a comercialização das moradias, garantidas pela regularização urbanística e fundiária, devem ser asseguradas desde o planejamento físico inicial do Programa.

E para o componente RL, destacam-se as seguintes lições aprendidas: (i) no tocante à regularização fundiária, é importante ressaltar que houve profundos aspectos judiciais durante o transcorrer de todo o processo, os quais, em alguns casos, alteraram sobremaneira os resultados inicialmente previstos, obrigando a buscar soluções diversas às até então praticadas, por meio de novas ações articuladas entre os agentes intervenientes no processo de regularização registrária, visando agilização na tramitação e busca de soluções, de acordo com a complexidade da situação fundiária de cada loteamento; (ii) constatou-se que as obras realizadas em loteamentos cujos entornos se encontravam desocupados, em alguns casos, foram estimuladoras de novas ocupações irregulares; (iii) a participação da população local no processo como um todo e a formação de agentes comunitários de habitação como indivíduos multiplicadores foram fundamentais para os resultados positivos apresentados pelo componente; (iv) o Programa propiciou uma melhora sensível da qualidade de vida dos moradores, principalmente nos aspectos de saúde e segurança, conforme indicam as



pesquisas realizadas junto aos órgãos específicos e à própria população beneficiada; (v) as intervenções urbanísticas tiveram impactos, não somente na população diretamente envolvida, como beneficiou também significativamente as comunidades do entorno, principalmente no que diz respeito à consolidação de uma estrutura viária de ligação entre os loteamentos adjacentes e à utilização das áreas públicas de lazer e das praças executadas; (vi) a implantação de novas alternativas de ordem física possibilitou o atendimento às reivindicações da população e à compatibilização com a realidade local; e (vii) os custos de remoção de famílias situadas em área de risco, a abertura de avenidas de fundo de vale e a canalização de córregos se traduzem como benefícios globais para a Cidade e, portanto, não devem ser considerados exclusivamente nos custos dos lotes dos empreendimentos. Já as principais recomendações do RL são: (i) a escolha inicial dos loteamentos deve considerar, principalmente, os aspectos geopolíticos e sociais, priorizando a intervenção em áreas componentes de uma mesma bacia hidrográfica, a fim de solucionar o conjunto dos problemas existentes; (ii) a intervenção física não deve ficar restrita ao perímetro definido pelo título registrário da gleba, que impõe limites a uma correta atuação geofísica, explicitada no item anterior; (iii) as obras contratadas devem ser realizadas em um prazo máximo de 24 meses, objetivando a otimização de recursos e garantindo ao máximo a execução do projeto de intervenção urbanística inicialmente previsto; (iv) a relação benefício-custo de implantação das áreas de lazer e das praças de esportes foi significativamente positiva e, portanto, estas deverão estar previstas em todos os projetos de intervenção urbanística, buscando sempre implementar as alternativas possíveis estabelecidas pelas atuais legislações federais e municipais; e (v) excluir, do custo final da unidade/lote, os melhoramentos que se refletem em amplo benefício da Cidade, tais como remoções de áreas verdes e de risco, aberturas de avenidas de fundo de vale e canalização de córregos.



SUMÁRIO

	Pág.
1. INTRODUÇÃO	2
1.1. Considerações Gerais.....	2
1.2. Metodologia	3
2. Análise	4
2.1. Autofocalização	4
2.2. Regularização Fundiária.....	6
2.3. Custos	13
2.4. Valorização.....	26
2.5. Inadimplência	32
2.6. Trabalho Social	39
2.7. Sustentabilidade	54
2.8. Metodologias de Intervenção.....	63
3. Conclusões e Recomendações	75
3.1. Componente UF	75
3.2. Componente RL	75
3.3. Consultora PBLM	76
3.4. Lições aprendidas, Recomendações e Impactos.....	79
Apêndice I - Relação dos Principais Documentos Utilizados	
Apêndice II - Pesquisa de Agosto de 2004 - Dimensionamento da Amostra, Áreas de Aplicação e Instrumentos de Coleta	
Apêndice III - Fluxograma para Regularização no Componente RL	
Apêndice IV - Convênio entre o Município de São Paulo e a OAB/SP para a Prestação de Assistência Jurídica	
Apêndice V - Etapas da Regularização por Decreto Específico no Componente RL	
Apêndice VI - Índices de Custos	
Apêndice VII - Situação da Regularização Fundiária no Componente UF	
Apêndice VIII - Atendimento de Novos Arrolados e Acompanhamento Social	
Apêndice IX - Atendimento de Novos Arrolados e Acompanhamento Social	
Apêndice X - Situação da Regularização Fundiária no Componente RL	



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
Rua São Bento, 405 – 22º andar – Centro – São Paulo

São Paulo, 28 de fevereiro de 2005

OFÍCIO Nº 096/SEHAB-G/2005

Ref.: Contrato nº 938/OC-BR

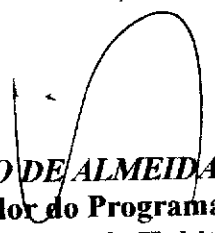
Prezada Senhora,

Encaminhamos o Relatório Final de Projeto – PCR, Capítulo 3, Memorando do Executor para análise de V. Sa..

Outrossim, rogamos escusas pelo tempo decorrido tendo em vista os procedimentos que envolvem o processo de mudança na Administração Pública.

Certos de contarmos com a compreensão de V. Sa., aproveitamos para elevar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,


ORLANDO DE ALMEIDA
Coordenador do Programa
Secretário Municipal de Habitação
SEHAB

Ilma. Sra.
TRACY BETTS
DD. Especialista Setorial do
Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID
Setor das embaixadas Norte
Representação no Brasil
Quadra 2 – Conjunto F – Lote 39
Asa Norte
CEP 70800-400
Brasília - DF

BID Brasil... Arquivo -11-Mar-2005-16:29-#005#-V65



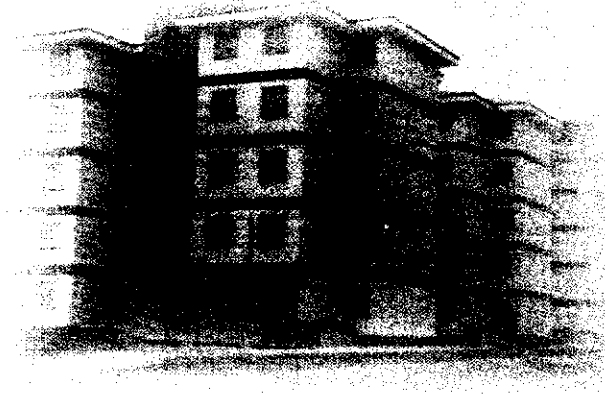
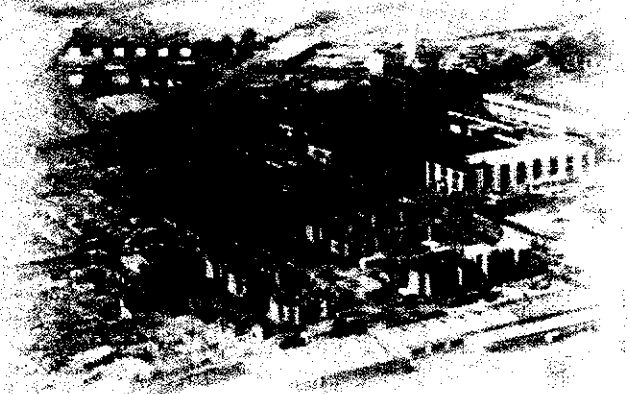
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SEHAB - SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO
GABINETE DO SECRETÁRIO

PROGRAMA DE MELHORAMENTOS DE FAVELAS
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

CONTRATO Nº 938/OC-BR



Relatório Final de Projeto - PCR
Capítulo 3 - Memorando do Executor
Fevereiro/2005



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SEHAB - SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO
GABINETE DO SECRETÁRIO

PROGRAMA DE MELHORAMENTOS DE FAVELAS
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

CONTRATO Nº 938/OC-BR

Relatório Final de Projeto - PCR
Capítulo 3 - Memorando do Executor
Fevereiro/2005



3. MEMORANDO DO EXECUTOR

3.1. ANÁLISE DOS RESULTADOS (PRODUTOS, EFEITOS E IMPACTOS)

3.1.1. Produtos Obtidos

Componente Urbanização de Favelas – UF

- Dotação de obras de urbanização, infra-estrutura básica e edificações em 22 (vinte e duas áreas), sendo 18 (dezoito) favelas e 04 (quatro) “áreas pulmão”, beneficiando 9.068 famílias (45.340 pessoas)

Componente Regularização de Loteamentos – RL

- Regularização de 31.890 lotes, beneficiando 41.375 famílias (152.000 pessoas)

Componente Fortalecimento Institucional – FI

- Informatização da SEHAB, com a aquisição de 1.799 unidades, sendo 821 de equipamentos e programas de informática e 978 peças de mobiliário, incluindo a readequação das instalações elétricas, a implantação da rede lógica e o treinamento de funcionários; Processos de Capacitação das equipes de HABI e RESOLO, por meio da FIA e da FIPE; Estudo sobre Cortiços realizado pela FIPE; Realização de Workshops sobre Regularização Fundiária e Avaliação do Programa.

3.1.1.1. Análise de Indicadores de Produtos

Planejado	Alcançado	Análise
Urbanização de Favelas		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 100% das famílias oriundas das favelas erradicadas beneficiadas com moradia em áreas totalmente urbanizadas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 18 favelas erradicadas, sendo 11 na Fase II, 7 na Fase IV, possibilitando a permanência da maioria das famílias no local ▪ 4 áreas “pulmões” destinadas à construção de conjuntos habitacionais urbanizados para acomodar as famílias que não couberam nas favelas de origem urbanizadas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 favela retirada em função da complexidade de intervenção e maiores custos do que os previstos nas obras em andamento



Planejado	Alcançado	Análise
Regularização de Loteamentos		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 21.000 lotes regularizados ▪ 21.000 ligações de água/esgoto ▪ 21.000 ligações de energia ▪ 21.000 famílias beneficiadas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.156 lotes, em 5 loteamentos, podem levar seus documentos para registro ▪ A maioria dos loteamentos já contava com redes de água e energia; a execução do componente possibilitou que os setores ainda carentes de alguns dos loteamentos fossem atendidos e/ou melhoradas as redes existentes pela SABESP, ELETROPAULO; o Monitoramento VI (com dados referentes ao ano 2001) evidenciava a conclusão quase total das obras nos 5 setores originais, assegurando a ligação de todos os lotes ao serviços de infra-estrutura básica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O objetivo real do componente está em regularizar loteamentos e não em titular propriedades; a titulação compete exclusivamente ao proprietário do lote por tratar-se de terrenos privados



Planejado	Alcançado	Análise
Fortalecimento Institucional		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento Institucional de HABI e RESOLO ▪ Desenvolvimento de políticas habitacionais ▪ Equipamentos de Informática disponibilizados e instalados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informatização da SEHAB, com a aquisição de 1.799 unidades, sendo 821 de equipamentos e programas de informática, e 978 peças de mobiliário, incluindo a readequação das instalações elétricas, a implantação da rede lógica e o treinamento de funcionários; Processos de Capacitação das equipes de HABI e RESOLO, por meio da FIA e da FIPE; Estudo sobre Cortiços realizado pela FIPE; Realização de Workshops sobre Regularização Fundiária e Avaliação do Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das 3 ações programadas, a primeira foi iniciada com algum atraso (1997), a segunda (Estudo sobre Cortiços) foi utilizada parcialmente no desenho do PROCENTRO e a terceira foi iniciada com bastante atraso (2002)



3.1.1.2. Identificação dos produtos alcançados

Planejado	Alcançado	Análise
Urbanização de Favelas		
<ul style="list-style-type: none"> 11 favelas (Fase II) e 09 favelas (Fase IV) erradicadas 11.000 famílias beneficiadas Aproximadamente 55.000 pessoas beneficiadas 	<ul style="list-style-type: none"> 11 favelas (Fase II) e 7 favelas (Fase IV) erradicadas + 4 áreas pulmão (Fase IV) 9.068 soluções habitacionais distribuídas entre: <ul style="list-style-type: none"> 8.364 apartamentos (101 de 1 dormitório, 7.952 de 2 dormitórios e 311 de 3 dormitórios) 31 casas sobrepostas (62 UHs) 496 embriões (casas evolutivas) 74 lotes urbanizados 52 pontos de comércio 9.068 famílias beneficiadas Aproximadamente 45.340 pessoas beneficiadas (em função da redução das metas) 	<ul style="list-style-type: none"> A favela Sucupira, prevista na Fase IV, foi retirada do componente, em função da baixa taxa de adesão das famílias e da complexidade de intervenção. Em função da retirada dessa favela, houve remanejamento dos recursos destinados ao componente. Há registro de favelas que não foram totalmente erradicadas e/ou com áreas que voltaram a ser invadidas; esse registro afigura-se menor na Fase IV, embora também exista (ex.: Nicarágua/Vila da Paz)



Planejado	Alcançado	Análise
Regularização de Loteamentos		
<ul style="list-style-type: none"> 67 loteamentos distribuídos em 5 (cinco) setores da cidade 21.000 lotes beneficiados 21.000 famílias beneficiadas 	<ul style="list-style-type: none"> 69 loteamentos urbanizados, acrescentando-se outros 2 aos 67 originalmente programados 31.890 lotes beneficiados 41.375 famílias beneficiadas (152.000 pessoas) 	<ul style="list-style-type: none"> A desvalorização da moeda ocorrida em 1999, o menor custo/lote das obras realizadas e a revisão dos contratos em 2001 (que retirou a construção das UHs para as famílias que deveriam ser removidas, e que foram atendidas por meio de outros programas habitacionais da SEHAB) possibilitaram a ampliação das metas originalmente previstas. O total de famílias atendidas é superior ao número de lotes, já que a densidade de famílias/lote é em torno de 1,3 em vários loteamentos. Esse indicador, embora não relevante em termos de produtos do componente, estabelecido em lotes, demonstra a importância social do componente



Planejado	Alcançado	Análise
Fortalecimento Institucional		
<ul style="list-style-type: none"> Realização do Diagnóstico institucional de HABI e RESOLO Previsão de realização de diversos estudos referentes à Política Habitacional Informatização da HABI e RESOLO (compra e instalação dos equipamentos) 	<ul style="list-style-type: none"> Efetivado pela FIPE/USP de maio a outubro 1997: propõe reestruturação e capacitação Reestruturação parcial da HABI e RESOLO em 1998/1999 Implantação do Sistema de Acompanhamento e Controle – SAC Processo de capacitação proposta pela FIPE/USP foi desenvolvido de maio a dezembro em 2000 pela FIA/USP Realização de dois seminários com recursos do financiamento: Regularização Fundiária e Avaliação do Programa Reestruturação total de RESOLO no decorrer da última gestão, com a utilização de apoio terceirizado para as áreas sociais, jurídicas e de procedimentos, e a capacitação de agentes comunitários em habitação, acarretando aumento nos custos de gerenciamento. 	<ul style="list-style-type: none"> As atividades programadas foram iniciadas com certo atraso; interrompidas logo a seguir, e só foram retomadas em 2000. A reestruturação de HABI foi efetivada (criou as figuras de gerentes de projeto, foi implantada a matriz balanceada), e a de RESOLO não chegou a ser implementada como proposta inicialmente pela FIPE/USP A implantação e operação do SAC do PROVER foi considerado exemplar O processo de capacitação da FIA/USP não chegou a surtir os efeitos esperados, por ter sido implantado no final da gestão 1997-2000 2ª fase de reestruturação de HABI (2001) baseada na regionalização geográfica (norte, centro, sul, sudeste e leste) A partir da mudança administrativa de 2001, o componente FI foi retomado, focalizando: <ul style="list-style-type: none"> (i) Investimentos no desenvolvimento de seminários;



Planejado	Alcançado	Análise
Fortalecimento Institucional		
	<ul style="list-style-type: none"> Efetivadas: (i) a compra de equipamentos de informática e mobília; (ii) a readequação das instalações elétricas e implantação da rede lógica em toda a SEHAB; (iii) alavancagem significativa da demanda de funcionários fazendo cursos de informática na PRODAM 	(ii) a estruturação logística para a informatização completa de toda a SEHAB, uma vez que o Programa possui ramificações administrativas em todos os departamentos da Secretaria (ex.: APROV, AT'AJ, CASE, RH)

3.1.2. Efeitos e impactos do Programa

No Componente Urbanização de Favelas¹:

Objetivo 1 - Melhorar a qualidade de vida de 11.000 famílias residentes em favelas, no município de São Paulo, resgatando a sua cidadania e melhorando o seu modo de viver.

Objetivo 2 - Propiciar o acesso ao saneamento e serviços públicos básicos

Objetivo 3 - Garantir aos beneficiários a propriedade dos imóveis através da oferta de produtos adequados aos diversos níveis de renda, oferecendo financiamento e subsídios.

Objetivo 4 - Estimular a organização social e a participação da população beneficiada, promovendo a cidadania.

3.1.2.1. Análise de indicadores de efeito

1º objetivo: inegavelmente, o Componente UF melhorou significativamente a qualidade e o modo de vida das famílias beneficiadas das favelas selecionadas, através da oferta de moradias dignas. O simples fato de passar a residir em melhores condições ajudou a população beneficiada a resgatar a sua dignidade e cidadania. Com o passar do tempo, verificou-se que o acesso a uma moradia digna, embora muito importante, é apenas um dos fatores de resgate da cidadania. Embora o índice de satisfação registrado no Monitoramento VII (levantamento censitário efetivado no fim de 2002) tenha sido de 8,6, a pesquisa amostral realizada pela PBLM para a 2ª Avaliação de

¹ Registrado conforme Marco Lógico de 28 de maio de 1996



Impacto constatou índice de satisfação significativamente menor, da ordem de 5,4 (ver 2ª AI)².

2º objetivo: a qualidade de vida foi incrementada devido ao pleno acesso aos serviços públicos básicos (água, esgotamento sanitário, energia, vias, iluminação pública, coleta de lixo etc.), à urbanização das favelas bem com a dos Conjuntos Habitacionais construídos nas áreas "pulmões" e reservados à realocação de famílias que tiveram de sair das favelas de origem para possibilitar a sua urbanização.

3º objetivo: o alcance deste objetivo, como explicitado a seguir, ficou comprometido, gerando efeitos e impactos negativos que, embora identificados claramente desde 1998, só puderam ser mitigados parcialmente durante a própria vigência do Programa:

- a) na fase IV do Programa, propôs-se oferecer às famílias beneficiadas condições de autofocalização com base em uma oferta diversificada de soluções habitacionais. Tal propósito foi efetivado, porém, de forma não totalmente correta, uma vez que a compreensão sobre a autofocalização estava relacionada ao número de membros das famílias e não à capacidade de endividamento das mesmas;
- b) a proposta de UHs diferenciadas não foi feita através dos mecanismos de autofocalização, com base nos níveis de renda das famílias beneficiadas, conforme previsto. Tal fato ocorreu devido à inexistência de soluções habitacionais diversificadas no início de implementação do componente UF, ao seu reduzido número em relação à oferta de apartamentos de 2 dormitórios, à indefinição do valor do financiamento de cada tipo de UH ofertada³ e, finalmente, pelo fato de não ser valorizada a autofocalização nas Visitas de Inspeção e nas Missões de Administração realizadas pelo BID durante os três primeiros anos de implementação do componente;
- c) aos fatores anteriores, agregam-se as dificuldades encontradas pelo executor para proceder à regularização fundiária dos terrenos onde seriam edificadas os empreendimentos das favelas elegíveis;
- d) a morosidade do processo de regularização impossibilitou, na prática, a venda das UHs às famílias beneficiadas, dentro do prazo de vigência do Programa;
- e) na ausência de condições de venda das UHs, HABI manteve, na Fase IV, o mesmo instrumento contratual adotado para as fases anteriores, o Termo de Permissão de Uso. Este instrumento, previsto como temporário (enquanto não pudesse ser efetivado o contrato de venda das UHs), terminou sendo usado ao longo de toda a vigência do Programa e o seu valor, definido antes do Programa, só foi ajustado no caso dos últimos contratos celebrados, sendo uma das causas do crescimento contínuo das taxas de inadimplência e comprometendo, a médio e longo prazo, a própria sustentabilidade financeira do componente;

² Essa variação tão grande de índice de satisfação não parece muito explicável em período de tempo relativamente curto entre ambas as pesquisas; talvez possa ser parcialmente decorrente de metodologia diferente de pesquisa.

³ Em função dessa situação, as equipes sociais da HABI, com apoio da consultora social do BID, definiram critérios de dotação das diversas tipologias de UHs às famílias (inseridos na 2ª Avaliação de Impactos, no capítulo referente à Autofocalização).



- f) o não alcance do propósito inicial de garantir às famílias a propriedade das UHs ofertadas, no decorrer da implementação do Programa, gerou os efeitos supracitados e constitui-se em um dos impactos mais negativo do componente UF. Somente a partir do 2º semestre de 2000 de implementação deste Componente⁴, registraram-se avanços importantes no processo de regularização de vários empreendimentos (ver análise detalhada desse tema na 2ª Avaliação de Impacto).

4º objetivo: a procura de uma participação e organização efetiva das famílias beneficiadas foi uma constante ao longo de todas as fases de implementação do componente, conforme se verifica no capítulo do Trabalho Social da 2ª AI.

Componente Regularização de Loteamento

Objetivo 1 - Proteger os direitos de cerca de 21.000 adquirentes de lotes em assentamentos (*loteamentos*) irregulares

Objetivo 2 - Efetivar a regularização urbanística e ambiental dos loteamentos

Objetivo 3 - Efetivar a regularização fundiária dos lotes

1º objetivo: a proteção dos direitos dos adquirentes está sendo comprovada de diversas maneiras: (i) significativa presença das equipes sociais e jurídicas de RESOLO junto à população dos loteamentos incluídos no componente; (ii) crescente nível de consciência dos adquirentes a respeito dos seus direitos; (iii) alto grau de adesão ao Programa; e (iv) a própria ampliação das metas do componente em 52% (a pedido de adquirentes de outros loteamentos irregulares).

2º Objetivo: sobre a regularização urbanística e ambiental dos loteamentos, tem-se que: (i) as inúmeras dificuldades de caráter legal, encontradas tanto dentro da própria SEHAB quanto em entidades externas (ex.: GRAPROHAB), levaram o RESOLO a organizar um importante *Workshop* sobre o tema. Neste, reuniram-se autoridades de todos os setores envolvidos com o assunto (no município e no estado) no intuito de analisar e identificar interfaces entre os diversos setores, e melhorar os instrumentos de regularização fundiária; (ii) significativos avanços na regularização urbanística dos loteamentos (como também no componente UF) no decorrer dos anos 2001-2004 (ver análise detalhada deste tema na 2ª Avaliação de Impactos).

3º objetivo constante do Marco Lógico é improcedente, já que compete exclusivamente aos adquirentes cuidar da regularização fundiária do lote, cabendo apenas a RESOLO, orientá-los neste processo. Esta impropriedade do Marco Lógico foi esclarecida no decorrer das últimas Missões de Administração, particularmente na de novembro de 2003. A situação atual é a de que, em 5 loteamentos, os adquirentes podem levar seus documentos para registro, em um total de 1.156 lotes.

Componente Fortalecimento Institucional: nenhum objetivo desse componente consta do Marco Lógico.

⁴ Celebração de um Contrato com a COHAB para agilizar o processo de Regularização.



3.1.2.2. Identificação dos efeitos e dos impactos iniciais

Componente Urbanização de Favelas

O acesso à moradia digna e a urbanização das favelas implicaram em imediata melhoria das condições de: a) qualidade de habitação; b) sanitárias; c) ambientais; d) segurança física (contra enchentes, incêndios); e) identidade e valorização pessoal (ex.: acesso a um endereço).

No médio prazo, parte das famílias passou a reclamar de efeitos negativos associados a: (i) restrições derivadas das normas de convivência em Conjuntos Habitacionais; (ii) dificuldade de relações entre vizinhos; (iii) menor liberdade para crianças e jovens derivada das normas internas de uso dos prédios; (iv) reduzido espaço livre em parte dos CHs (devido, entre outros, à ocupação em parte dos espaços por garagens); e (v) valor das contas condominiais. Ainda assim, as taxas de satisfação com o componente UF mantiveram-se altas até o Monitoramento VII do Programa, quando se apurou o valor de 8,6, evidenciando peso maior dos efeitos e impactos positivos de que dos negativos. A esse respeito, o índice de satisfação de 5,4 identificado pela PBLM na pesquisa amostral de agosto 2004 afigura-se surpreendente, pois mostra uma redução de 37% nesse valor. Algumas possíveis causas dessa grande diferença são: redução elevada no tamanho do universo pesquisado, mudanças nos questionários das duas pesquisas, data da realização das pesquisas (ano eleitoral), etc.

Componente Regularização de Loteamento

Entre os efeitos observados e impactos imediatos, destacam-se: (i) maior seguridade dos adquirentes quanto à propriedade dos lotes; (ii) melhoria generalizada dos loteamentos compreendidos pelo Programa e até dos loteamentos vizinhos; (iii) decorrente valorização dos lotes; (iv) tendência dos adquirentes em melhorar as suas casas depois de efetivadas as obras requeridas para regularização e as melhorias dos equipamentos comunitários; (v) dinamização do mercado imobiliário; (vi) notável fortalecimento institucional de RESOLO dentro da SEHAB e reconhecimento da sua importância por parte dos adquirentes e loteadores; e (vii) maior segurança nas áreas.

3.1.2.3. Identificação dos efeitos futuros e impactos

Componente Urbanização de Favelas

Enquanto não forem regularizados os empreendimentos, possibilitando a venda dos imóveis às famílias que os ocupam, os impactos futuros previsíveis são: (i) tendência em aumentar ainda mais os indicadores de inadimplência; (ii) impossibilidade de formalizar os condomínios; (iii) em função do efeito anterior, os custos de manutenção dos empreendimentos, em vez de passarem a ser assumidos pelas famílias beneficiadas, permanecerão sob a responsabilidade da SEHAB/PMSP; (iv) de um lado, alta probabilidade de aumentarem os índices de venda/ocupação irregulares dos imóveis; e (v) por outro lado, total inconsistência (inclusive constitucional) da proibição de venda dos imóveis às famílias que os ocupam há mais tempo que os trinta e seis (36) meses previstos entre a sua entrada no imóvel e a regularização que possibilite a sua comercialização, conforme item III. 6.2 do Regulamento Operacional.



Componente Regularização de Loteamentos

Tendência em se aprofundar os efeitos imediatos retro citados, incentivando numerosos adquirentes a procurar regularizar/titular o seu lote, enquanto outros (aproximadamente 30%, conforme resultados da pesquisa da 2ª Avaliação de Impacto), incentivados pela valorização do lote, poderão tender a vendê-lo para reinvestir em outro local.

3.1.2.4. Análise dos supostos (de produtos a efeitos)

Componente Urbanização de Favelas

- Aprovação de lei que permita regularizar a posse dos terrenos: no que diz respeito às favelas sob intervenção, as obras de urbanização iniciaram-se sem o devido acompanhamento dos processos de regularização fundiária, talvez pelo fato de, à época, pensar-se que a maioria das favelas estivesse localizada em áreas públicas. Com relação aos empreendimentos realizados em “áreas pulmões”, alguns já eram terrenos ocupados pela PMSP (ex.: Parque Continental); outros, apresentaram dificuldade de reintegração de posse (Guapira). Não podendo ser utilizados para construção de CHs, como previsto, outros foram objeto de desapropriação de áreas por interesse social, como Jardim Imperador. Para permitir o registro dos Autos de Imissão de Posse das favelas e/ou dos terrenos das áreas “pulmões”, aplicaram-se as alterações legais introduzidas pela Lei 9.785/99. Também, visando acelerar o processo de regularização dos empreendimentos (em favelas e áreas pulmões), realizou-se, no decorrer da última administração da SEHAB, um *workshop* de regularização fundiária, no intuito de se estabelecerem diálogos institucionais sistemáticos da SEHAB com outras áreas da PMSP, o Poder Judiciário, os Cartórios de Registro de Imóveis etc. A situação atual é de que todos os empreendimentos estão com a análise da base fundiária concluída, 90% já tiveram a análise do projeto concluído e 11 estão em fase de aprovação de projetos (ver detalhes na 2ª AI).
- Adequação dos serviços da SABESP (água e esgoto) e ELETROPAULO (energia) e dos serviços de coleta de lixo da PMSP: pressuposto totalmente atendido já que, independentemente da tipologia das UHs construídas, todas estão corretamente conectadas e/ou beneficiadas pelos serviços públicos supracitados.
- Sucesso do Plano de Ação Social e de participação comunitária: ao longo de toda a preparação, implementação e pós-ocupação dos empreendimentos do UF, HABI assessorada pela Gerenciadora Social, desenvolveu Planos de Ação Social que foram se adequando tanto ao estágio de desenvolvimento do componente quanto as prioridades/linhas de ação das sucessivas administrações da SEHAB/HABI. A participação comunitária foi um tema central dos referidos Planos de Ação Social, com o sucesso da organização comunitária promovida pela HABI ter demonstrado ser bastante variável entre as Fases II e IV, bem como entre empreendimentos de uma mesma fase. Estas diferenças parecem estar muito mais associadas à localização, ao tamanho do empreendimento, à maior ou menor concentração de famílias procedentes de diversas favelas e aos graus de pobreza e de violência, do que à metodologia utilizada pela HABI.



- Pagamento dos serviços públicos prestados pelos beneficiários: os beneficiários tendem a dar prioridade ao pagamento dos serviços básicos e às taxas condominiais; com efeito, o não pagamento desses serviços tende a acarretar problemas diretos às famílias (ex.: corte de energia), enquanto o não pagamento do TPU não acarretou a retomada de nenhum imóvel (administrativa ou judicialmente), nem, portanto, em desalojamento de famílias por parte do poder público.
- Disposição de lixo em locais apropriados: na fase II, observaram-se problemas relacionadas à ausência (inicial) ou insuficiência de depósitos de lixo dentro dos empreendimentos; na fase IV, houve maior preocupação em dotar os empreendimentos de lixeiras mais apropriadas. Estas medidas não demonstraram ser suficiente já que, em visitas de campo, verificou-se a permanência de lixo jogado na via pública, bem como de entulhos permanecendo em recantos das favelas (ex.: Heliópolis-Gleba A). Em outras palavras, a disponibilidade de maior ou menor número de lixeiras não se constitui em fator resolutivo de uso correto do lixo; mudanças de hábitos tomam muito mais tempo e se resolvem com ações de educação ambiental, desde que sejam internalizadas pelos diversos segmentos da população beneficiada e acompanhadas continuamente.
- Aprovação da lei que permite a regularização: tema já abordado item 3.1.2.1. citando o conjunto de medidas tomadas para acelerar o processo; a dificuldade de regularização dos empreendimentos invalidou totalmente o pressuposto da factibilidade de regularizá-los num período de 7 (sete) meses como afirmado no decorrer da Missão de Análise do Programa; tornou também inviável a proposta de que os beneficiários poderiam vender o imóvel após terem residido neste por um período mínimo de 36 (trinta e seis) meses.
- Agilidade dos processos de regularização: (i) desafetação das áreas; e (ii) autorização/venda dos imóveis: já mencionado em 3.1.2.1 e detalhado, por empreendimento, na 2ª AI.
- Aderência dos moradores aos programas propostos: logo após a aplicação do "arrolamento" (cadastro das famílias de cada favela eleita), os resultados do diagnóstico foram devolvidos à população; na fase subsequente de apresentação dos projetos básicos dos empreendimentos, as famílias a serem beneficiadas foram reunidas em assembleias para aprovação dos referidos projetos. Em dois casos (Heliópolis-Gleba A e Nicarágua/Vila da Paz), foram requeridas diversas revisões do projeto, reuniões por quadras etc., antes da convocação da assembleia que finalmente aprovou o projeto. E na favela Sucupira, o grau de adesão foi baixo e, como já mencionado, essa favela foi à única retirada do Programa.

Componente Regularização de Loteamentos

- Adequação dos serviços da SABESP (água e esgoto), dos serviços da ELETROPAULO e dos serviços de coleta de lixo pela PMSP: já antes das intervenções do componente, a maioria dos loteamentos estava conectada aos serviços de água e energia, embora não possa alcançar os locais dos loteamentos situados em áreas de risco. Na medida em que foram se concluindo as obras, a totalidade dos lotes passou a usufruir o conjunto dos serviços básicos acima referidos, além dos serviços de esgoto e coleta de lixo.



- Cumprimento dos beneficiários no que diz respeito ao depósito judicial das quotas de pagamento: parte dos adquirentes efetuou o depósito judicial das prestações dos loteamentos em juízo, seguindo orientação da SEHAB. Entretanto, este fato tem registrado uma sensível diminuição nos últimos anos.
- Adequação do sistema viário do entorno: foram feitas adaptações e melhoramentos no entorno em vários loteamentos do componente, particularmente com relação à melhoria das condições de acessibilidade.

Componente Fortalecimento Institucional

Nenhum pressuposto foi especificado no Marco Lógico. Implicitamente, era intenção do componente capacitar e aparelhar HABI e RESOLO para que, por um lado, atendessem eficientemente os compromissos assumidos no Programa (contando com equipamentos adequados - informatizando ambos os setores), e, por outro, desenvolvessem pesquisas que permitiriam o desenvolvimento de novas políticas habitacionais.

3.1.2.5. a 3.1.2.8. PCR due date do Programa é 11 de dezembro de 2004.

3.1.2.9. Recálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR)

O tema está amplamente desenvolvido na 2ª AI, mencionando-se apenas a seguir a síntese dos estudos realizados pela PBML: *"Os dois componentes resultaram em taxas de internas de retorno elevadas e equivalentes em um patamar pouco superior a 30% ao ano. No caso de urbanização de favelas, entretanto, dos 10 empreendimentos (da fase IV), 4 apresentaram taxas inferiores a 12% ao ano. Dentre estes, Heliópolis-Gleba⁵ A apresentou taxa de 9,2%. Aparentemente, essa rentabilidade foi prejudicada pelo atraso nas obras".*

"No caso de Regularização de Loteamentos, todos os setores apresentaram taxas de retorno superiores a 12%, variando entre 12,3% (setor III) e cerca de 76% (setores IV, VII e VIII - ver análise do tema na 2ª AI).

3.1.2.10. Recálculo de outros indicadores de avaliação econômica

- a) viabilidade econômica: a 2ª Avaliação de Impacto demonstra claramente que o componente UF é economicamente viável, sob um ponto de vista estritamente financeiro; porém, evidencia também que, devido ao altíssimo índice de inadimplência dos TPUs (da ordem de 70% em abril de 2004), o componente demonstra insustentabilidade financeira (ver a análise do tema na 2ª Avaliação de Impacto);
- b) valorização: em relação a esse tema, a 2ª Avaliação de Impacto sintetiza: *"É inegável que houve valorizações significativas nos empreendimentos durante a implementação do Programa. No caso do componente UF, as valorizações médias permitiram uma rentabilidade de 33,3% nos empreendimentos da fase IV. Em termos de relação Valor/Custos, o coeficiente mais encontrado gira em torno de*

⁵ Maior empreendimento da Fase IV do PROVER (considerando 948 UHs na própria favela, 640 em José Paulino dos Santos e 380 em Jardim Imperador).



1,25, chegando a 1,6 nas casas sobrepostas. A valorização dos embriões não cobrirá os seus custos. Para o componente RL, a situação demonstrou-se bastante favorável, com V/C de 2,61 e 32,1% de TIR. É relevante observar que, nos loteamentos regularizados ao final do Programa, Jardim Maia e Jardim da Conquista, não houve gerenciamento externo, seja técnico ou social. A SEHAB foi responsável pelo gerenciamento, conseguindo elevar a rentabilidade para 75%” (ver 2ª AI);

- c) valorização do entorno: *“As análises realizadas em termos de valorização no entorno mostraram que os impactos sobre o mesmo não foram tão sensíveis quanto o esperado. Devido à localização da maioria dos empreendimentos, somada aos remanescentes de favela que acabam sempre fora do processo de arrolamento, o valor incremental no entorno deve existir, porém, não de forma tão acentuada como se definiu no projeto”* (ver análise detalhada do tema na 2ª AI). A respeito desse tema, os autores da 2ª AI recomendam que, em outros Programas dessa natureza, seja dada maior importância à análise do mercado imobiliário do entorno na fase de preparação do Programa e durante todo o seu desenvolvimento.

3.1.2.11. Qualificação da efetividade do projeto em termos de seu objetivo de desenvolvimento (OD)

Pelos motivos descritos anteriormente em 3.1.1 e 3.1.2, qualificamos em Efetivo o componente UF, em Muito Efetivo o componente RL e em Efetivo o componente FI.

3.2. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO

3.2.1. Mensuração do Desempenho do projeto

3.2.1.1. Elementos para Monitoramento e Avaliação

1. Análise de problemas: 1 para UF, 2 para RL e 2 para FI
2. Estratégia de intervenção: 3 para todos os componentes
3. Identificação de efeitos e impactos esperados: 2 para UF e 3 para RL e FI
4. Indicadores de produtos esperados: 3 para UF e 4 para RL e FI
5. Indicadores de efeitos esperados: 2 para UF, 3 para RL e 4 para FI
6. Indicadores de produtos esperados: 2 para UF, 3 para RL e 4 para FI
7. Linha de base de efeitos esperados: 2 para UF e RL e 4 para FI
8. Linha de base de produtos esperados: 3 para UF e 4 para RL e FI
9. Supostos de produtos a efeitos: 3 para UF, 3 para RL e 1 para FI
10. Definição de responsabilidades para o recolhimento de informação: 3 para todos
11. Plano para a implementação do projeto: 3 para UF e RL e 2 para FI



12. Plano de Aquisições: 4 para FI

3.2.1.2. Análise de fatores críticos para avaliabilidade no escopo do projeto

O Programa foi preparado em um tempo reduzido, em função da necessidade política da Prefeitura de São Paulo em viabilizar a assinatura do contrato de empréstimo no decorrer do ano de 1996 (o que de fato ocorreu). Devido há esse tempo escasso, as condições usuais requeridas nas operações de programas desse porte, para aprofundar a análise dos três componentes, não atingiram o nível ideal, tanto por parte do Banco como da Prefeitura. Estes foram elaborados separadamente, sem maiores considerações dos seus aspectos complementares quanto à abordagem dos problemas habitacionais de grupos populacionais mais carentes. De modo geral, tendeu-se a dedicar atenção muito maior ao componente de Urbanização de Favelas (objeto da maior parte do financiamento), um pouco menor à Regularização de Loteamentos e bem pouco ao Fortalecimento Institucional:

- a) a maior atenção dedicada ao componente UF não impediu que ocorressem alguns problemas oriundos de situações não previstas inicialmente e que acarretaram aumentos nos custos das obras de infra-estrutura: exemplo - Morro da Esperança (galeria de SVP) e City Jaraguá (remodelagem dos projetos do PROCAV), provocando preços unitários de UH (principalmente nesses dois locais) muito mais elevados que os previstos;
- b) a esse fato, somou-se o prazo dilatado de construção (de 18 meses a até 84 meses), envolvendo reajustes de contratos;
- c) outros problemas se apresentaram na fase de execução (tais como a inclusão de favelas consideradas regularizáveis em um prazo de sete meses), que, por não terem sido devidamente identificados na fase de análise do Programa, inviabilizaram a regularização dos empreendimentos durante a vigência do contrato;
- d) o componente de Regularização de Loteamentos, apesar do seu caráter pioneiro e forma de intervenção mais abrangente, recebeu atenção relativamente menor na fase de análise;
- e) finalmente, o componente de Fortalecimento Institucional não foi priorizado nem pelo BID (ausência no Marco Lógico), nem pela SEHAB, como parte importante e intrínseca do Programa na fase de elaboração e análise, o que, de certa forma, tende a justificar a demora
- f) da sua posterior implementação.

3.2.1.3. Lições aprendidas para o desenho (medidas adotadas)

Tanto o Banco como o Executor procuraram adequar o processo de desenho e análise do Programa aos tempos acordados para a sua realização, não tendo objetivamente condições de alterar esses tempos nem de propor medidas diferentes de preparação do Programa.



3.2.1.4. Lições aprendidas para o desenho (medidas alternativas)

Um programa deste porte requer uma preparação mais profunda em termos de:

- a) tempo dedicado à análise detalhada dos 3 componentes;
- b) avaliação mais criteriosa das demandas de FI;
- c) critérios de seleção das favelas e loteamentos incluídos no Programa com maior detalhamento e aprofundamento;
- d) maior domínio da complexidade do marco legal de regularização de ambos os componentes;
- e) desenho do Marco Lógico mais consistente com os objetivos do RL e incluir o FI;
- f) melhor entendimento e análise mais precisa de custos das alternativas propostas em função da viabilidade de aplicação do conceito da autofocalização.

3.2.1.5. Informação disponível durante a implementação do projeto

- 1. Estabelecimento de processos e mecanismos de coleta e análise de dados: 4 para os 3 componentes
- 2. Recopilação da informação de linha de base de efeitos: 3 para o UF e 1 para o RL e o FI
- 3. Recopilação de formação de linha de base de produtos: 4 para o UF e RL, e 2 para FI
- 4. Recopilação, análise e relatório informação sobre recursos disponíveis e atividades realizadas: 4 para todos os componentes
- 5. Recopilação, análise e relatório de informação sobre produtos gerados pelo projeto e a sua contribuição ao alcance dos efeitos esperados: 4 para os 3 componentes
- 6. Recopilação, análise e relatório de informação sobre efeitos e impactos gerados pelo projeto e sua contribuição às metas estabelecidas na estratégia de desenvolvimento setorial e nacional: 3 para os 3 componentes

3.2.1.6. Análise dos fatores críticos para mensuração do desempenho durante a implementação

- a) desenho inicial inadequado do Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A);
- b) a inclusão de um mecanismo de Auditoria Social do Sistema de M&A, que ao invés de ajudar a melhorar o referido sistema, terminou complicando-o. O referido mecanismo terminou sendo suspenso em 2003, em acordo com o Banco;



- c) as sucessivas alterações dos instrumentos de M&A (em boa parte sugeridas pela Auditoria) terminaram gerando inconsistência de parte dos dados coletados, dificultando a análise comparativa do desempenho de parte dos indicadores do Programa ao longo da sua execução;
- d) restrita compreensão do referido sistema por parte dos coordenadores e técnicos de HABI e RESOLO até o ano 2002, tanto pela falta de aplicação do FI no início do Programa como também pela ausência de diretrizes claras e objetivas por parte do Banco.

3.2.1.7. Lições aprendidas na implementação (medidas adotadas)

Após a compreensão da inadequação dos instrumentos de M&A em maio de 2000, bem como a inconsistência de parte dos dados processados, o BID solicitou revisão do sistema e correção dos dados de Monitoramento como condição de aprovação das cláusulas contratuais referentes ao M&A. Houve uma proposta de revisão do sistema a partir de junho de 2000. O sistema de M&A somente foi totalmente revisto a partir de 2001 e ganhou maior eficiência a partir de 2002, com a determinação do Banco para que o GA coordenasse todos os procedimentos envolvidos.

3.2.1.8. Lições aprendidas para a implementação (medidas alternativas)

- a) as diretrizes e principais indicadores do sistema de M&A devem constar com clareza no Informe de Projeto e Regulamento Operativo;
- b) o sistema de M&A e os seus mecanismos operacionais precisam ser analisados por especialistas antes da sua aprovação pelo BID e posterior implementação;
- c) as diretrizes para o M&A devem ser estabelecidas clara e detalhadamente entre ambas as partes logo no início do Programa.

3.2.2. Fatores que afetaram a execução do projeto (segundo ISDP/PPMR)

Ver com a Representação.

3.2.3. Análise de fatores críticos para o êxito do projeto

3.2.3.1. Identificação de fatores negativos para obter os produtos

No componente UF, entre outros fatores, destacam-se:

- a) irregularidade na disponibilidade dos recursos de contrapartida, reduzindo o ritmo de execução do componente em determinados períodos, principalmente entre 1998 e 2002;
- b) prazos largos de execução do Programa levaram ao reajuste de contratos, implicando em aumento dos custos iniciais previstos para as UHs verticalizadas e os embriões;
- c) não compreensão e conseqüente falta de adoção dos critérios preconizados de autofocalização por parte da população beneficiada, devido à indefinição de custo/preço de venda das diversas soluções habitacionais;



- d) a falta de procedimento adequado e contínuo de cobrança dos permissionários, ocasionando o crescimento das taxas de inadimplência;
- e) lentidão em adotar mecanismos mais ágeis de regularização dos empreendimentos.

No componente RL, têm-se:

- a) falta inicial de conhecimentos precisos a respeito da situação dos loteamentos selecionados e, de modo geral, dos problemas derivados da irregularidade de ocupação da cidade;
- b) demora do processo de licitação, principalmente pela quantidade de recursos interpostos pelos proponentes (inclusive na Justiça), fazendo com que as obras do RL só tenham sido iniciadas três anos após a assinatura do contrato de financiamento.

No componente FI, destacam-se:

- a) ausência no Marco Lógico;
- b) demora excessiva em se implementar as atividades de informatização;
- c) ausência de treinamento para formar técnicos capacitados da SEHAB para operarem o SAC.

3.2.3.2. Identificação de fatores positivos para obter os produtos

No componente UF:

- a) constante melhoria dos projetos executivos e urbanísticos dos empreendimentos da fase IV;
- b) presença assídua de equipes sociais da HABI e da gerenciadora social, no decorrer de toda a execução do componente, visando consolidar a capacidade de organização condominial das famílias beneficiadas;
- c) elevada adesão da população ao Programa, levando a um maior grau de satisfação da população beneficiada da fase IV em relação à da fase II.

No RL:

- a) a consciência adquirida com base na experiência do componente RL, levou RESOLO a montar uma base de dados que, na fase final de execução do componente, permitiu definir com muita propriedade o tratamento a ser dado ao tema e, sem dúvida, possibilitará melhores intervenções futuras de RESOLO;
- b) crescente adesão da população dos loteamentos às propostas apresentadas por RESOLO;
- c) valorização dos loteamentos atendidos pelo componente em relação aos do entorno levou a uma melhoria dos loteamentos vizinhos;



- d) significativos progressos alcançados no processo de regularização dos loteamentos (ver a 2ª Avaliação de Impacto);
- e) maior capacidade institucional de RESOLO, levando a uma crescente confiabilidade da população nos serviços prestados por este Departamento da SEHAB.

No FI:

- a) a informatização da SEHAB proporcionou uma agilização em todos os procedimentos envolvidos no Programa, especialmente as atividades de regularização fundiária, afetas a vários departamentos da Secretaria;
- b) o *workshop* de regularização fundiária alcançou resultados bastante concretos, principalmente no maior entendimento com órgãos externos, o que se refletiu nos avanços alcançados nos componentes UF e RL.

3.2.3.3. Identificação de fatores negativos para obter os efeitos

Ver 3.2.3.1.

3.2.3.4. Identificação de fatores positivos para obter os efeitos

No UF:

- a) Efetiva consulta à população sobre os projetos executivos de intervenção, fazendo com que em duas favelas esses projetos tivessem de ser revistos diversas vezes antes do início da sua implantação, e sendo objetos de ajustes no decorrer das suas execuções;
- b) adesão significativa da maioria das favelas incluídas no componente;
- c) gradual ampliação do leque de alternativas de Unidades Habitacionais adequando-as às demandas da população (ex. pontos comerciais, casas sobrepostas, requalificação de ruas etc.);

No RL:

- a) ampliação das metas originais do componente a um maior número de loteamentos/famílias devida a: (i) menor custo das intervenções/lote; (ii) desvalorização da moeda com relação ao dólar; (iii) revisão dos contratos pela última administração da SEHAB levando a uma redução adicional dos custos do componente;
- b) excelente relação custos/benefícios do componente;
- c) efetividade do Plano de Ação Social do componente levando a um envolvimento cada vez maior da população beneficiadas (ex. maior nível de informação a respeito do processo de regularização; maior consciência ambiental promovida por agentes das próprias comunidades etc.);



Em ambos os componentes:

- a) a efetiva implantação do Grupo de Apoio – GA, principalmente para o apoio à coordenação do Programa e interlocução entre todos os agentes envolvidos, promovendo uma maior integração entre os três componentes e o envolvimento ativo das equipes técnicas no Monitoramento e Avaliação do Programa;
- b) ativa ação social desempenhada por equipes de técnicos da HABI, RESOLO, reforçada por técnicos da gerenciadora social em grande parte da execução do Programa;
- c) envolvimento cada vez maior das equipes de gerenciamento de HABI e RESOLO no monitoramento e avaliação do Programa.

3.2.4. Análise da gestão e lições aprendidas

3.2.4.1. Análise da gestão

Em termos de gestão, é inevitável que em um período de oito anos, tanto no BID quanto na SEHAB, ocorram mudanças periódicas de titulares. Os problemas de gestão parecem decorrer menos das mudanças de *"per se"* do que das alterações de orientações correspondentes a cada gestão. Como já mencionado, o Programa passou por diversas mudanças de gestão, a saber:

- a) Rotatividade da gestão do Programa por parte do BID/COF: após a aprovação do contrato de empréstimo, e por um período de quase três anos, o Programa foi monitorado regularmente pelo Especialista Setorial da Representação com apoio de consultores (nas áreas de contratos, social e ambiental), sem participação direta da equipe de elaboração do Programa. A partir de 1999, a equipe do BID/Washington volta a assumir um papel maior nas Missões de Administração e, em janeiro de 2001, efetiva-se a 1ª mudança do Especialista Setorial. Em março de 2002, ocorre a 2ª mudança, que permanece até o fim de vigência do contrato de empréstimo em dezembro de 2004;
- b) Rotatividade ainda maior dos gestores do Programa por parte da SEHAB: (i) nos dois primeiros anos (1997 e 1998), manteve-se a equipe da SEHAB, oriunda da Administração anterior, responsável pela obtenção do empréstimo. Esta equipe acompanhou a fase de preparação e exerceu a gestão da sua execução: nesta 1ª fase, tendendo a valorizar a realização de obras nas favelas em detrimento de outras atividades (regularização fundiária, por exemplo), e à solução habitacional de embriões (casa evolutiva, cujo projeto executivo revelou ser inadequado), principalmente por causa do terreno escolhido para sua implantação, alcançando apenas 25% do previsto; (ii) logo após esse período, o Secretário de Habitação que tinha acompanhado esta 1ª fase do Programa foi substituído, iniciando-se então um período de alta rotatividade de gestão do Programa. Sucederam-se (entre abril de 1999 e março de 2000) dois Secretários que, devido a seu breve tempo de gestão, não tiveram condições de encaminhar e, muito menos, de resolver os problemas identificados previamente e que vinham se agravando (ex.: inadimplência, impasse do processo de regularização, falhas do M&A etc.); (iii) de abril a dezembro de 2000, a 4ª Secretária de Habitação (última daquela gestão) retomou os compromissos assumidos com o BID, conforme consubstanciado no último relatório



de sua gestão (Plano de Ação - 2000), que teve boa avaliação do Banco. Porém, a implementação desse Plano não foi possível, visto o exíguo tempo de sua gestão; e (iv) em 2001, sob nova gestão municipal, a SEHAB assume a fase final de execução do Programa, marcada por uma revisão total que incluiu, entre outros, a redefinição das suas metas e diretrizes, dinamização do componente de Fortalecimento Institucional, renegociação do uso de parte dos recursos remanescentes do contrato para a ampliação das metas do RL, elaboração de projetos de urbanização de favelas no UF ("Bairro Legal") e total estruturação do sistema de Monitoramento e Avaliação.

3.2.4.2. Lições aprendidas sobre gestão de projetos

- a) necessidade de assegurar que o Grupo de Apoio – GA, diretamente ligado à Coordenação do Programa e criado no início de implementação do Programa para exercer seu apoio, seja constituído por profissionais de carreira da PMSP, e que possam dar continuidade aos processos em andamento, reduzindo o impacto das alterações de gestão do Governo;
- b) importância de que este GA disponha de recursos (humanos, materiais etc.) em quantidade e qualidade adequadas para assegurar as diversas funções de coordenação que lhe forem atribuídas, sem restringi-las ao atendimento das demandas do BID em termos de controle dos contratos, elaboração de relatórios diversos etc.

3.2.4.3. Qualificação da implementação do projeto

☐ Muito satisfatório ☒ Satisfatório ☐ Insatisfatório ☐ Muito insatisfatório

3.3. ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE

3.3.1. Fortalecimento Institucional/Organizacional (FIO)

3.3.1.1. Áreas fortalecidas ou melhoradas pelo projeto

- 1. Marco legal e regulatório: fortalecido, nacional
- 2. Procedimentos, manuais, guias operacionais: fortalecido, regional
- 3. Capacidade
 - 3.1. Capacidade da alta gerência: fortalecido, nacional
 - 3.2. Capacidade da mediana gerência: fortalecido, local
 - 3.3. Capacidade de sistemas de informação: fortalecido, local
 - 3.4. Medição do desempenho (capacidade de M&E): fortalecido, local
 - 3.5. Serviço ao cliente: fortalecido, local
- 4. Estrutura funcional e organizacional: fortalecido, local



5. Planejamento: fortalecido, local
6. Orçamento/gerência financeira: fortalecido, nacional
7. Coordenação Intra/Intersectorial: fortalecido, local
8. Coordenação Intra/Interorganizacional: fortalecido, nacional
9. Pessoal/desenvolvimento de recursos humanos: fortalecido, local
10. Aquisições: fortalecido, nacional
11. Auto-avaliação, auditoria & prestação de contas: fortalecido, local

3.3.1.2. Fortalecimento alcançado pelo projeto no país

Num primeiro momento, não se aplica, já que as intervenções do Programa foram restritas a setores do município de São Paulo.

3.3.1.3. Fortalecimento alcançado pelo projeto no Órgão Executor

- a) as coordenações e o corpo técnico de HABI, RESOLO e GA desenvolveram bastante a sua capacidade gerencial com base na experiência tanto positiva quanto negativa do Programa. Foi significativamente reforçado o corpo técnico de RESOLO, com apoio terceirizado;
- b) as restrições do processo de verticalização de favelas levaram HABI a desenvolver outras abordagens de urbanização de favelas. O sucesso do componente pioneiro de Regularização de Loteamentos consolidou significativamente RESOLO e a SEHAB de modo geral;
- c) houve significativa melhoria na informatização de HABI, RESOLO e da SEHAB como um todo, com base na compra, instalação e operacionalização de equipamentos mais modernos e adequados às funções desempenhadas por ambos os Departamentos da SEHAB;
- d) registraram-se avanços significativos no tratamento dos problemas associados à Regularização Fundiária em ambos os componentes. Embora o processo se encontre em estágio mais avançado no componente RL, também progrediu significativamente no UF, como evidenciado no capítulo específico da 2ª Avaliação de Impacto.

3.3.1.4. Qualificação da contribuição do projeto ao FIO

Muito Relevante ☐ Relevante ☒ Pouco Relevante ☐ Irrelevante ☐

Considerou-se Relevante, pela reestruturação de RESOLO, pela nova organização administrativa de HABI, pelos avanços na regularização fundiária, pelo elevado desempenho do trabalho social e pela informatização da SEHAB.



3.3.2. Sustentabilidade do projeto

3.3.2.1. Alcance da sustentabilidade do projeto

Embora o Programa apresente rentabilidade econômica positiva, inclusive superior em alguns casos às estimativas da Missão de Análise (como comprovado na 2ª Avaliação de Impacto), a sua sustentabilidade financeira está gravemente comprometida em decorrência de: (i) morosidade do processo de regularização, inviabilizando a comercialização das Unidades Habitacionais no UF e a cobrança dos investimentos realizados no RL junto aos loteadores; (ii) falta de procedimento adequado e contínuo de cobrança dos permissionários, fazendo com que a inadimplência seja da ordem de 70% na fase final da implementação do Programa; e (iii) em consequência, falta de credibilidade das famílias beneficiadas quanto à possibilidade de se tornarem proprietárias do novo imóvel.

3.3.2.2. Bases para a análise de sustentabilidade

1. Apoio da alta gerência na Agência Executora: 3
2. Marco legal e regulatório: 3
3. Preparativos e capacidade organizacional: 3
4. Coordenação intra-organizacional: 3
5. Disponibilidade de recursos financeiros: 3
6. Pessoal idôneo: 4
7. Recursos para manutenção da infra-estrutura física: 3
8. Apoio dos beneficiários do projeto: 3
9. Apoio do governo nacional: N/A

3.3.2.3. Análise de origem das causas que afetam negativamente a sustentabilidade

No componente UF:

- a) o custo muito elevado de parte das UHs, devido às próprias áreas das favelas em si, terrenos inadequados ou imprevistos no decorrer das obras, requerendo obras de infra-estrutura complexas, demoradas e cujo custo efetivo dificilmente poderá ser cobrado de futuros compradores (ex.: embriões);
- b) a impossibilidade de aplicação dos critérios de autofocalização, tais como originalmente definidos na fase de escolha do tipo de Unidade Habitacional. A proposta de aplicar esses critérios na fase de comercialização dos imóveis parece ser parcialmente factível, tendo em vista que a pesquisa efetivada para a 2ª Avaliação de Impacto indica uma alta porcentagem de famílias com renda média menor a R\$ 500/mês (aproximadamente U\$ 167/mês), incompatível com o valor



estimado das prestações correspondentes às Unidades Habitacionais de maior valor;

- c) o uso do TPU como instrumento de cobrança não revelou ser eficaz, devido a: (i) prazo excessivamente longo de aplicação, considerando tratar-se de um instrumento precário e supostamente temporário; (ii) montante do TPU estimado em 1995, considerando apenas a tipologia de 2 dorms. (predominante naquela época), tendo sido reajustado a pedido do BID para os últimos contratos assinados; e (iii) falta de medidas efetivas, adequadas e contínuas para reversão da crescente taxa de inadimplência por parte da COHAB/SEHAB.

Em ambos os componentes:

- a) o não cumprimento, no período inicialmente estimado, da premissa essencial de regularização fundiária no UF no decorrer da vigência do Programa e o cumprimento ainda parcial da mesma premissa no RL, embora com resultados muito mais promissores no médio prazo.

3.3.2.4. Análise da fonte de causas que contribuem favoravelmente à sustentabilidade

- a) a expectativa de que a experiência acumulada pela SEHAB, com base na implementação do Programa, seja mantida e aproveitada futuramente também em outros programas habitacionais da Secretaria, co-financiados ou não por organismos de investimento.

3.3.2.5. Lições aprendidas para a sustentabilidade (medidas adotadas)

- a) a retomada das orientações básicas do Programa a partir da Missão de Administração do BID, em abril de 1999;
- b) a revisão completa do Programa efetivada junto à nova Administração na Missão de Administração de agosto de 2001, compreendendo os seguintes aspectos: regularização fundiária, autofocalização, comercialização, sustentabilidade econômica do RL, plano de cobrança para recuperação da inadimplência, arrolados e não-arrolados (UF), ocupantes irregulares (RL), M&A, atividades de FI, gerenciamento, orçamento e cronograma de execução .

3.3.2.6. Lições aprendidas para a sustentabilidade (medidas alternativas)

Ver 3.3.2.7.

3.3.2.7. Plano de Sustentabilidade

- Necessidade de melhor administrar os prazos de vigência dos contratos de empréstimo. Prorrogações concedidas para execução do Programa (de dezembro de 2000 para dezembro de 2004) implicaram em custos adicionais aos contratos de obras, gerenciamento técnico e gerenciamento social;
- A desvalorização cambial ocorrida a partir do 3º ano de implementação favoreceu o Programa, permitindo a ampliação das suas metas, apesar da necessidade de maior aporte de recursos em reais pela PMSP;



- Maior rigidez deverá ser adotada na estimativa de custos de obras e na avaliação (prévia à licitação) das condições dos terrenos onde estão previstas, descartando-se aquelas que requerem custos de infra-estrutura muito superior ao previsto (como foi o caso da Favela Morro da Esperança e nos embriões de City Jaraguá);
- Critérios de autofocalização precisam ser mais bem entendidos e aplicados desde o início da implementação do Programa (arrolamento dos beneficiários), o que pressupõe: (i) a pronta definição da localização, prazo de entrega e custos das diversas tipologias de Unidades Habitacionais; e (ii) a preparação e execução de um Plano de Ação Social que leve em conta alternativas temporárias de remoção das famílias, enquanto não forem disponíveis as Unidades Habitacionais adequadas ao seu perfil;
- Favelas, terrenos destinados à construção de Conjuntos Habitacionais e loteamentos cujas condições de Regularização Fundiária revelem ser extremamente complexos não deveriam, teoricamente, ser incluídos em programas cujas premissas se baseiam na regularização e comercialização das Unidades Habitacionais, pois comprometem totalmente a credibilidade e dificultam a comercialização, colocando em risco a sua sustentabilidade financeira (todavia, a grande maioria das ocupações no Brasil localiza-se em terrenos de difícil regularização).

3.3.2.8. Qualificação de Sustentabilidade do Projeto

Muito provável ☐ Provável ☐ Pouco provável ☒ Improvável ☐

3.4. DESEMPENHO DO BANCO

3.4.1. Desempenho do Banco nas áreas críticas

1. Grau de facilitação: 2
2. Provisão de assistência técnica e capacitação para cumprir as políticas e procedimentos do Banco: 3
3. Provisão de assistência técnica e capacitação para melhorar a gestão e a administração do projeto: 3
4. Utilidade da supervisão e assessoramento do Banco: 4
5. Oportunidade da resposta do Banco: 3
6. Flexibilidade do Banco: 3

3.4.2. Lições aprendidas para a organização e funcionamento da UEP (medidas adotadas)

Ver 3.2.4.2.



3.4.3. Lições aprendidas para a organização e funcionamento da UEP (medidas alternativas)

- a) procurar assegurar a permanência de um Coordenador (e equipe técnica do GA quantitativa e qualitativamente adequada) que, de fato, possa assumir a coordenação geral e a continuidade do Programa junto ao (à) Secretário(a) Municipal de Habitação e perante o(a) Superintendente de HABI e o(a) Diretor(a) de RESOLO;
- b) agilizar a implementação do componente FI desde o início de execução do Programa como forma de garantir: (i) ajustes de estrutura organizacional; (ii) adequação da estrutura logística; (iii) realização em tempo hábil de estudos requeridos pelo Programa e que permitam melhorar a definição de políticas habitacionais; e (iv) capacitação constante (em serviço) dos recursos humanos sobre as referidas políticas habitacionais, de forma a garantir um efetivo fortalecimento da capacidade institucional da SEHAB como um todo, e de HABI e RESOLO em especial.

3.4.4. Qualificação do desempenho do Banco

Muito Satisfatório ☐ Satisfatório ☒ Insatisfatório ☐ Muito Insatisfatório ☐

3.5. BASES PARA A AVALIAÇÃO EX POST

N/A

3.6. OUTRAS LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES

- a) manter regularidade (qualidade, periodicidade etc.) na disponibilização das informações do Órgão Executor ao Banco e vice-versa;
- b) desenvolver o SAC mais integrado com os funcionários da PMSP objetivando facilitar o treinamento, a operação e alterações quando se mostrarem necessárias;
- c) definição prévia de todo o Sistema de M&A (com o Programa já implantado, resolveu-se contratar uma empresa para efetuar a auditoria desse processo, o que ocasionou muita confusão), incluindo a revisão periódica dos indicadores e demais instrumentais;
- d) fortalecer o GA com profissionais da PMSP adequados à gestão de programas, de forma que as mudanças de gestão não impactem significativamente na continuidade do Programa;
- e) acompanhar *pari passu* todos os aspectos de valores durante o desenvolvimento do Programa (custos, preços, valorização etc.);
- f) implementar medidas efetivas e contínuas para reduzir a inadimplência, tais como: aplicar programas de geração de emprego e renda nos beneficiários, oferecer soluções habitacionais alternativas para aqueles que não conseguem pagar, efetivar programação de cobrança etc.;



- g) efetuar estudos sobre as linhas de base de cada componente de forma profunda e clara antes da implementação do Programa, definindo-se produtos, efeitos etc.;
- h) em função dos documentos encaminhados ao Banco, deve-se procurar obter dele algumas orientações específicas sobre o Programa, evitando-se meras aprovações de cláusulas contratuais;
- i) procurar viabilizar uma compatibilização entre o prazo e as cláusulas contratuais originais, à luz do desenvolvimento do Programa (no caso, o Programa deveria durar 4 anos e teria 4 exercícios de Monitoramento e 2 de Avaliação de Impacto; com as sucessivas prorrogações até 8 anos e 5 meses, manteve-se o número de 2 relatórios para a AI, defasando a obtenção de dados de forma às vezes irrecuperável – ver a 2ª AI);
- j) tão logo sejam detectados obstáculos graves ao cumprimento de determinados objetivos, devem-se realizar eventos com todos os envolvidos o mais rápido possível;
- k) ao longo do Programa, estabelecer revisões periódicas do QGF, evitando-se, por exemplo, que, após 5 anos de sua implantação, o Banco ainda não havia efetuado nenhum desembolso para o componente FI;
- l) para o componente Urbanização de Favelas:
 - o processo de regularização dos empreendimentos precisa ser mantido e, inclusive, acelerado, como condição *sine qua non* da: (i) possibilidade de posterior venda das Unidades Habitacionais construídas no âmbito do componente; (ii) recuperação de ao menos parte dos recursos investidos; (iii) responsabilidade pela manutenção dos empreendimentos delegada aos seus condôminos; e (iv) maior confiabilidade e respeito da população em relação às intervenções da SEHAB;
 - enquanto não puderem ser vendidas às unidades habitacionais, a SEHAB/COHAB precisa reforçar a cobrança dos TPUs, sob sério risco da inadimplência alcançar 100% em curto espaço de tempo.
- m) para o componente Regularização de Loteamentos:
 - o processo de regularização dos loteamentos precisa prosseguir e ser concluído de forma a: (i) propiciar aos adquirentes as condições de titularizarem seus lotes; (ii) permitir a RESOLO acionar os loteadores para que arquem com os custos de parte dos investimentos realizados pelo poder público municipal; e (iii) ampliar o volume de arrecadação dos valores de IPTU por parte da Prefeitura;
 - a ação social, visando à conscientização dos beneficiários do componente, precisa ser mantida, tanto no que diz respeito às orientações referentes ao processo de titulação dos imóveis quanto às medidas ambientais requeridas para assegurar a manutenção da qualidade de vida dos loteamentos.



- n) após o término do Programa, acordar com o Órgão Executor um cronograma para resolver as pendências (no caso, têm-se as avaliações do Banco sobre a 2ª AI e o PCR, a execução da Auditoria Financeira de 2004, a elaboração do Relatório Semestral nº 17, além das atividades de regularização e comercialização de UHs etc.).



Ficha de Distribuição

SEHAB

Gabinete do Secretário.....1 via
Superintendência de Habitação Popular (Habi).....1 via
Regularização do Uso do Solo (Resolo).....1 via

GA - Grupo de Apoio ao BID

G.A.....1 via

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Especialista Setorial1 via

DUCTOR

CIT1 via

Palavras - Chave

PROVER, BID, FAVELAS, LOTEAMENTOS

Orientação para Referência Bibliográfica

DUCTOR implantação de PROJETOS s.a., Prefeitura do Município de São Paulo, Programa de Melhoramentos em Favelas no Município de São Paulo, Relatório Final do Projeto – PCR, fevereiro/05, São Paulo, 30p.

Direitos Reservados

Reprodução total ou parcial com autorização da SEHAB - Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, com citação expressa da Fonte



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
División de Programas Sociales, RE1/SO1

CONCLUSIONES REUNION DE REVISIÓN DEL PCR REALIZADA EL: 13 de julio de 2005

PCR DEL PROYECTO: Programa de Mejoramiento de Favelas en el Municipio de São Paulo (BR0210, 938/OC-BR)
Presentado por: Tracy Betts (COF/CBR) e Marie-Madeleine Sant'Ana (Consultora)

LOGRO DE LOS OBJETIVOS Y METAS/COMENTARIOS AL INFORME:

OBJETIVOS e METAS:

O principal objetivo do projeto foi o de melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, por meio da urbanização de favelas e da regularização de loteamentos no Município de São Paulo. As metas específicas do Programas foram a realização de obras de urbanização, infra-estrutura básica e edificações em aproximadamente 20 favelas, atendendo cerca de 11.000 famílias, bem como obras de infra-estrutura básica em 21.000 lotes, beneficiando aproximadamente 100.000 moradores.

COMENTÁRIOS sobre o PCR:

Além de ressaltar a boa qualidade do PCR, o CRG também fez as seguintes recomendações, as quais foram incorporadas na versão final do PCR (em anexo):

1. Ressaltar as lições aprendidas mais importantes no Resumo Executivo, bem como nestas Notas (ver abaixo e na citada seção);
2. Incluir, como tema vinculado ao desenho, as lições aprendidas sobre a experiência relativa ao sistema de Monitoramento e Avaliação provenientes da seção 2.2.1.2 (ver Resumo Executivo e seção 2.2.1.4);
3. Verificar o papel do Município na regularização fundiária do lote, na Análise do Componente 2 (ver página 13);
4. Esclarecer o termo “baixa renda”¹. (Explicitado em nota de rodapé a estas Notas e na página 9); e
5. Agregar os montantes previstos/executados de cada componente (ver páginas 9, 10 e 12).

A representante do DEV alertou sobre a necessidade de cumprir com o prazo de entrega dos PCRs, embora neste caso, o atraso tenha sido justificado.

¹ No Brasil, se considera uma pessoa pobre cuja renda mensal é de até ½ salário mínimo (SM) e, indigente, até ¼ SM (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Na fase de preparação do Projeto (correspondente ao 2º ano da implantação do Plano Real), os estudos disponíveis referentes à renda das famílias beneficiárias do Componente UF (FIPE/USP) indicavam que 94% dispunham de uma renda familiar média em torno de três SM (R\$ 112 em maio de 1996) e que apenas 6% encontravam-se sem condições de arcar com o pagamento das UH por estarem vivendo em condições de indigência. Um ano e meio mais tarde (1998), após a identificação do rápido aumento dos níveis de inadimplência, os resultados de um novo estudo encomendado a FIPE/USP indicaram que: (i) aumentou de 6 para 11% a porcentagem das famílias em condições de indigência; (ii) o comprometimento da renda familiar por conceito de habitação (incluindo o IPTU e os gastos condominiais) não poderia ultrapassar 17%, em razão da já então observada perda do valor aquisitivo da moeda. Por sua vez, os estudos de Monitoramento realizados de 1998 a 2002 seguiram revelando uma constante queda da renda familiar média (estimada em R\$500 em fim de 2003 correspondentes a 2,17 SM) da população beneficiada pelo Componente UF, enquanto a moda apresentava renda familiar da ordem de R\$400 (equivalente a 1,73 SM). Esses dados indicam claramente que a renda familiar estimada na fase de preparação do Programa foi sendo corroída no decorrer da sua execução.

LIÇÕES APRENDIDAS

1. Embora a maioria das dificuldades técnicas, institucionais e políticas associadas à execução deste programa tenham sido identificadas, as mesmas não foram adequadamente consideradas ao longo de sua implementação. No futuro, os programas complexos de moradia deverão incluir, além da identificação, uma análise mais completa desses riscos e medidas para seu gerenciamento durante a execução.
2. Foi seriamente subestimada a complexidade dos processos administrativos e jurídicos associados à regularização urbanística e fundiária, titulação e eventual comercialização das moradias. Portanto, recomenda-se para futuras operações que, na seleção das áreas de intervenção, sejam considerados *ex-ante* aspectos geopolíticos e fundiários ou, no mínimo, se assegure, desde a etapa de planejamento/preparação da operação, que estes processos se encontram em avançado estado de encaminhamento.
3. No desenho de programas de moradias de interesse social deveriam ser mais aprofundados os aspectos socioeconômicos da população beneficiária, tendo em vista tanto a sua capacidade de pagamento e estabilidade de renda quanto os fatores socioculturais, oferecendo uma diversidade de alternativas de soluções habitacionais compatíveis com os mesmos.
4. Em relação ao ponto anterior, o desenho do projeto deveria incluir uma análise detalhada das condições do mercado de moradia formal, semi-formal, e informal, incluindo os custos das respectivas unidades habitacionais.
5. O sistema de monitoramento e avaliação (M&A) deve ser desenvolvido e implantado durante a preparação do Programa, incluindo as diretrizes e metodologias, além dos indicadores do Marco Lógico. Desta maneira, teriam sido evitados os atrasos na consecução de resultados consistentes e a necessidade de recorrer à contratação de consultorias externas.
6. O sistema integrado de informações gerenciais, bem como o sistema de M&A e seus mecanismos operacionais precisam ser desenvolvidos por especialistas da área, antes da sua aprovação pelo Banco. O Banco deverá liderar a confecção destes modelos e promover sua divulgação com novos Executores;
7. As atividades de fortalecimento institucional precisam ser detalhadas e realizadas desde a fase inicial de implementação do Programa;
8. Uma análise mais precisa de custos das alternativas propostas precisa ser realizada na fase de preparação do Programa e revisada periodicamente no decorrer da implementação do Programa; a necessidade de tal análise reforça-se ainda mais quando, como no caso em pauta, ocorrem dilatação dos prazos de execução e significativas variações cambiais (1996 – 2004).

POSSÍVEL APLICAÇÃO PARA SO1:

Nos casos de programas desta complexidade, uma abordagem mais integral da supervisão deveria ser assegurada pela Equipe de Projeto. Neste sentido recomendou-se que nos futuros CRGs, seja determinado o nível de supervisão requerido (número de semanas/Especialista) bem como o seu custo institucional.

Outrossim, além da análise técnica, econômica, social e financeira e institucional, deveria se considerar, durante a preparação de futuras operações, uma avaliação do contexto político no qual esta se insere. Também, os resultados desta análise deveriam ser considerados quando estimar o prazo de execução.

Finalmente, durante o desenho de programas, as Equipes de Projeto deveriam tomar cuidado na estimativa do limite de valores que possam vir a ser consideradas elegíveis e reconhecidas como Contrapartida Local, ou serem reembolsados com recursos do Financiamento.

PARTICIPANTES EN LA REUNIÓN:

W. Wirsig, Representante, COF/CBR; A.Ritchie, Chefe, RE1/SO1; E. Rojas, SDS/SOC; A. Maraviglia, DEV/PMP; H. Oliveira, RE1/EN1; F. Painter, RE1/RE1; P. Roldán, y M. Pargara, OD1; R. Rietti, J. Tejada, B. Lopez de RE1/SO1; y L.G. Fernandez y M.M. Sant'Ana de COF/CBR, via videoconferência.