

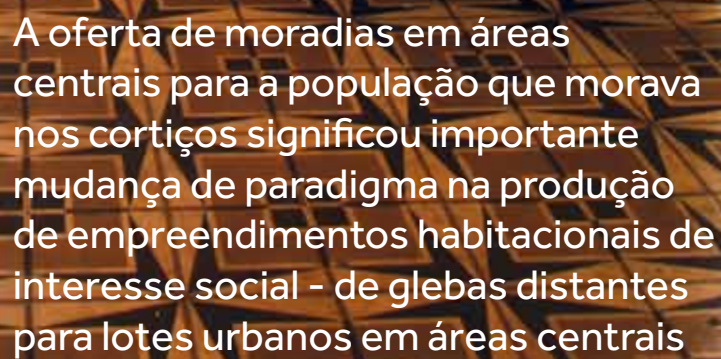


Relatório Geral
DO PROGRAMA
DE ATUAÇÃO EM
CORTIÇOS



SUMÁRIO

	1 APRESENTAÇÃO	03
	2 OS CORTIÇOS E SEUS MORADORES	05
	3 O CONTRATO DE EMPRÉSTIMO EM SEUS ASPECTOS MAIS RELEVANTES	07
	1. Organização para Implantação	
	2. Aspectos Financeiros	
	3. Organização e Desenvolvimento do Trabalho Social	
	4. Metas de Atendimento	
	4 PARCERIAS	15
	1. Parceria com o Município de São Paulo	
	2. Parceria com o Município de Santos	
	5 EXECUÇÃO DO PROGRAMA	23
	1. Os Projetos Setoriais	
	2. Estratégia de Atuação	
	3. Atendimentos por Meio dos Empreendimentos Promovidos pela CDHU	
	4. Atendimentos via Carta de Crédito	
	5. Revisão dos Valores de Referência	
	6 EMPREENDIMENTOS	37
	7 ALCANCE DOS OBJETIVOS PROPOSTOS	65
	8 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	69
	9 LIÇÕES APRENDIDAS	73
	1. Aspectos Financeiros	
	2. Aspectos Legais e Institucionais	
	3. Aspectos Sociais	
	THE FINAL REPORT OF THE SLUMTENEMENT HOUSES ACTION PROGRAM	79



APRESENTAÇÃO

O presente documento é uma síntese do Relatório Final do Programa de Atuação em Cortiços, objeto do Contrato de Empréstimo nº 1354/OC-BR, entre o Governo do Estado de São Paulo e o BID, assinado em junho de 2002 e implantado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), até dezembro de 2010.

Trata-se de um programa ambicioso e inovador do Governo do Estado de São Paulo que tem como objetivo, revitalizar as áreas urbanas centrais degradadas e melhorar a vida de famílias moradoras em cortiços, oferecendo uma condição habitacional mais adequada. A implantação do Programa em parceria com o BID teve a duração de 8 anos, em função da complexidade das ações previstas na sua formulação e enfrentadas na sua execução.

Pela primeira vez, o BID financiou um projeto voltado à provisão de moradia como fator indutor da melhoria da qualidade de vida e da recuperação dos centros urbanos, em parceria com a CDHU, companhia responsável pela execução da política habitacional do Estado de São Paulo e que, institucionalmente, poderia

desenvolver novas intervenções, já que o modelo do Programa requeria um órgão capaz de outorgar financiamentos e subsídios à moradia, bem como administrar a carteira de beneficiários resultante.

As ações realizadas pelo Programa tiveram como objetivo principal a concessão de créditos e subsídios capazes de assegurar, de um lado, a oferta de moradias em áreas centrais para a população que hoje mora nos cortiços, e de outro, intervir sobre a realidade dos cortiços, promovendo ou induzindo operações de renovação urbana de forma integrada. Estas ações significaram importante mudança de paradigma na produção de empreendimentos habitacionais de interesse social de glebas distantes para lotes urbanos em áreas centrais.

O presente texto apresenta o histórico do Programa bem como os instrumentos e metodologias criados para sua implantação, em suas diversas frentes de atuação: dos aspectos financeiros do contrato, dos projetos arquitetônicos em áreas centrais ao trabalho social que permeou todas estas ações, sempre em busca do atendimento às metas estabelecidas e da sustentabilidade de suas ações.

A região central do Município de São Paulo constitui uma das áreas prioritárias para ação pública voltada à requalificação urbana, onde novas construções e a utilização de estoque edificado devem promover a otimização dos recursos públicos já aplicados ao longo do tempo



OS CORTIÇOS E SEUS MORADORES

Os cortiços são moradias multifamiliares, subdivididas em cômodos alugados informalmente, situados em áreas urbanas dotadas de infraestrutura completa, e que apresentam condições físicas precárias, uso coletivo das instalações sanitárias e sobreposição de funções sem qualquer privacidade.

Outra característica do cortiço é a relação comercial informal entre o intermediário do proprietário do imóvel e os moradores, que pagam “aluguéis” mensais, na maioria das vezes sem qualquer vínculo contratual.

Nas pesquisas realizadas pelo Seade¹, em 2000, referência para o Programa, o número de cortiços na área central da cidade de São Paulo era estimado em 24 mil, nos quais, moravam 160 mil famílias e 596 mil pessoas – o que correspondia a 6% da população do município.

Em geral, os núcleos familiares nos cortiços eram pequenos, com uma média de 3,3 pessoas. Por outro lado, 37,2% das famílias não tinham filhos; nesse contingente estavam incluídos 17,4% de unidades familiares integradas por apenas uma pessoa. As mulheres representavam 34,7% dos chefes de família dos cortiços e, entre famílias cujos chefes possuíam idade superior a 40 anos, quase 60% deles eram do sexo feminino.

Mais de dois terços dos moradores de cortiços não podiam comprovar sua renda, devido à informalidade dos vínculos de trabalho de suas ocupações. Já a distribuição das famílias encortiçadas segundo classes de renda mostrava a concentração nas faixas mais baixas: 54% possuíam rendimentos mensais entre 1 e 3 salários mínimos.

Essas características e a dificuldade de obter garantias para firmar contratos de aluguel no mercado imobiliário formal justificavam a opção pelos cortiços, para muitas famílias. Muito embora, o principal motivo que as levava a esta alternativa era mesmo a proximidade do trabalho, dos equipamentos e dos serviços sociais disponíveis nas áreas centrais da cidade, o que permitia economia de 20% a 30% de sua renda.

Além das péssimas condições habitacionais, com predominância do uso coletivo de serviços higiênicos e de lavanderia, é importante explicitar que a informalidade predominante no mercado de locação em cortiços, aliada à disputa entre as famílias pelo uso dos espaços comuns coletivos, gerava dificuldades no convívio entre as famílias, quando não, situações de violência física.

Algumas características da população identificadas pela pesquisa do Seade influenciaram o desenho do programa e ratificaram algumas opções no que se refere à modelagem financeira e às tipologias de intervenção.

Destacam-se duas: i) o perfil da renda – baixa e ancorada em relações de trabalho informais – não impedia que o morador comprometesse (mesmo com muitas dificuldades) uma parcela de seus rendimentos com pagamento mensal da moradia, fundamentando a proposta de financiamento habitacional com subsídio explícito, o que o configurou como clientela passível de ser atendida em programas de habitação de interesse social; ii) as características sociodemográficas mostravam famílias pequenas e organizadas por arranjos unipessoais, sugerindo uma mescla de tipologias na qual estivessem incluídas soluções mais compactas.

¹ CDHU-SGPAC. Pesquisa Socioeconômica SBI-PAC. Seade, São Paulo, 2002.



O PAC definiu
tipologias arquitetônicas
específicas para cada
empreendimento,
diferenciando-se do
modelo padronizado
dos demais programas
tradicionais

○ CONTRATO DE EMPRÉSTIMO

EM SEUS ASPECTOS MAIS RELEVANTES

Diferentemente de outros projetos realizados em parceria com o BID, que freqüentemente tem como objeto a execução de obras, o PAC objetivou promover o atendimento a famílias moradoras em cortiços, localizados em determinadas regiões dos municípios de São Paulo e Santos. Este atendimento foi efetivado através de 3 modalidades: unidade construída ou reformada pela CDHU, Carta de Crédito para aquisição de imóvel no mercado ou Ajuda de Custo, para as famílias que não possuíam renda suficiente ou interesse em assumir financiamento habitacional. O Projeto teve como componente indispensável a intervenção nos imóveis encortiçados de origem, o que determina a elegibilidade das famílias para acesso às soluções habitacionais a serem financiadas pelo Programa.

Após a realização de detalhado diagnóstico sobre a situação habitacional dos moradores de cortiços das áreas centrais, foram identificadas as premissas para a formulação de um Programa Habitacional voltado à demanda de cortiços:

- Contingente importante de moradores em cortiços nas áreas centrais, sem contratos formais;

- Situação física das moradias apresentando grande insalubridade;

- Altos custos de aluguéis nestes imóveis, sobretudo pela localização privilegiada, no tocante ao transporte e equipamentos de saúde e educação.

O Contrato de Empréstimo nº 1354/OC-BR, que norteou a implantação do PAC, foi firmado entre o Governo do Estado de São Paulo, na qualidade de mutuário, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 23 de junho de 2002, estabelecendo que a execução do Programa estaria a cargo da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), dada sua capacidade legal, operacional e financeira. As obrigações financeiras assumidas pelo mutuário (Estado de São Paulo) foram garantidas pela União, no papel de fiadora da operação.

O PAC teve um custo inicial estimado em US\$ 70 milhões, dos quais, US\$ 34 milhões corresponderiam ao financiamento concedido pelo BID e os US\$ 36 milhões restantes, à contrapartida da CDHU. Fruto das revisões realizadas em 2008 e 2009, o Programa finalizou oficialmente com recursos de US\$ 59 milhões, tendo sido reduzido o financiamento do BID para US\$ 23 milhões e mantida a contrapartida contratada.



Mesclou tipologias de unidade habitacional de acordo com a composição familiar do público alvo, introduzindo aprimoramento do padrão de produtos para HIS da solução arquitetônica ao acabamento das edificações

Organização para Implantação

A Unidade do Órgão Executor responsável pelo planejamento e administração das ações de implantação do Programa foi a Superintendência de Gestão do PAC – SGPAC até 2007 e a Superintendência de Favelas e Outros Assentamentos Informais até 2010, sob a coordenação da Diretoria de Planejamento e Fomento da CDHU.

Conforme previsto no Regulamento Operacional do Programa, foi realizado certame licitatório para a contratação de apoio ao gerenciamento do Programa e execução dos trabalhos de organização da demanda e pós-ocupação, tendo se sagrado vencedor o Consórcio Diagonal-Ductor, contratado em 2004 para todo o período de implantação do Programa.

De forma semelhante, para a execução do trabalho de Monitoramento e Avaliação do PAC, foi contratado, em 2005, o Instituto Via Pública, também por meio de licitação.

Aspectos Financeiros

Os atendimentos habitacionais realizados pelo PAC utilizaram instrumentos independentes de financiamento e subsídio: i) a Concessão de Uso Onerosa (em unidades produzidas pela CDHU) e o Contrato de Financiamento (em unidades adquiridas no mercado, por meio de Carta de Crédito), ambas como instrumentos de financiamento; ii) e o Certificado de Concessão de Subsídio, para ambas as modalidades.

Tratou-se, portanto, de um modelo inovador de financiamento do BID, priorizando o atendimento

ao beneficiário, em detrimento da obra, da unidade habitacional edificada ou adquirida. Esta iniciativa teve por objetivo procedimentos administrativos mais ágeis, na medida em que não havia necessidade de aplicar as normas do Banco às licitações e aquisições de imóveis, o modelo adotado previu que a CDHU provesse todo o recurso necessário para a disponibilização da solução habitacional, para ser parcialmente reembolsada pelo BID no momento do atendimento efetivo do beneficiário.

No decorrer do Programa, o Banco dispôs-se a aportar a parcela do recurso correspondente ao subsídio desde que, durante a fase de obras, já estivessem definidos os futuros beneficiários. A modelagem financeira do PAC resgatou o conceito e a prática do chamado “subsídio na cabeça”, concedido sob a forma de desconto sobre o valor de comercialização, já no momento da assinatura do contrato entre a CDHU e o beneficiário. Diferente da política de subsídios tradicional da Companhia, que se caracterizam por descontos (bônus) aplicados sobre o valor das prestações, regressivos ao longo do financiamento, o modelo adotado apresentou a oportunidade de adotar subsídios explícitos, elevando a capacidade das famílias em acessar uma solução habitacional, edificada pela CDHU ou disponível no mercado.

Os valores de referência do Programa (crédito, subsídio e ajuda de custo), fixados em R\$, poderiam ser revistos anualmente, limitados aos valores máximos estabelecidos no Contrato de Empréstimo: US\$ 5.000,00 para o subsídio e US\$ 10.000,00 para o crédito. Para tanto, deveriam ser utilizados como parâmetros a evolução dos custos de construção e o comportamento do mercado de imóveis para baixa renda.

Organização e Desenvolvimento do Trabalho Social

O trabalho social desenvolvido para o Programa de Atuação em Cortiços objetivou orientar e sensibilizar os beneficiários para a necessidade de organização, buscando uma participação consciente em propostas que alterassem suas condições de moradia anteriores e sua qualidade de vida, a partir de uma alternativa habitacional definida no grupo familiar como adequada às suas condições socioeconômicas.

A metodologia desenvolvida para o trabalho social do PAC definiu dois eixos de desenvolvimento do trabalho: a prospecção da demanda e a organização da demanda pós-ocupação.

A organização da demanda partia da premissa de que os futuros beneficiários do Programa poderiam ser moradores do próprio cortiço de origem ou de outros, que estivessem sofrendo intervenções alavancadas pelas notificações municipais baseadas na Lei de Cortiços (Lei Moura). Na intervenção dos cortiços de origem, a referência geral deveria ser o processo de auto-focalização, ou seja, uma estratégia participativa para garantir a consolidação da alternativa habitacional para cada família em particular, de acordo com as suas expectativas conscientes frente às opções oferecidas pelo PAC (atendimento futuro no empreendimento, unidades já construídas pela CDHU, Cartas de Crédito ou Ajuda de Custo).

A prospecção da demanda corresponde às atividades de apoio à definição da demanda – vistorias em cortiços, divulgação do Programa, seleção de famílias, levantamentos socioeconômicos sobre os interessados no Programa – e de promoção da integração grupal e fortalecimento do senso de coletividade entre as famílias que habitarão os prédios.

Com tais objetivos, buscou-se minimizar o risco de desistências, vendas ou especulações, uma

Diferentemente de outros projetos realizados em parceria com o BID, que frequentemente tem como objeto a execução de obras, o PAC objetivou promover o atendimento a famílias moradoras em cortiços

vez que as famílias teriam possibilidades de adequar suas expectativas aos produtos ofertados e à sua capacidade de pagamento.

As diretrizes do trabalho social de pós-ocupação visaram sobretudo à sustentabilidade de cada empreendimento e do Programa. O trabalho contemplou desde a adesão das famílias, orientando quanto às ações preparatórias à mudança, e estendeu-se após a mudança para os apartamentos construídos pela CDHU, oferecendo orientação quanto ao uso, conservação e melhoria dos espaços privados e coletivos; às taxas e encargos individuais e coletivos inerentes à vida condominial; à organização e administração do condomínio, além de apoiar a inserção das famílias no bairro, informando sobre o acesso aos serviços e equipamentos existentes no entorno.

A etapa seguinte do trabalho social de pós-ocupação é a Mobilização do Capital Social, que inclui o levantamento socioeconômico sobre as famílias (Pesquisa-Ação), ações voltadas para elevação do nível de consciência e pró-atividade das famílias na busca de soluções para os seus problemas; reuniões, oficinas, cursos etc., destinados a apoiá-las na promoção da melhoria da qualidade de vida – saúde, educação, geração de renda e trabalho, cultura, lazer etc. – e participação na vida do condomínio, além de estabelecer contatos com serviços no entorno, e fora dele, bem como, desenvolver redes de proteção social aos moradores dos condomínios.



Nas pesquisas realizadas pelo FIPE, em 1997, 6% da população do município morava em cortiço

Metodologia do trabalho social cdhu/PAC

6 meses

18 meses

12

meses de
trabalho
intensivo

6

meses de
trabalho

PROSPECÇÃO, MOBILIZAÇÃO E
QUALIFICAÇÃO DA DEMANDA

PÓS-OCUPAÇÃO

Organização da Demanda

Vistorias em cortiço
Divulgação do programa
Levantamento sócio econômico
Apoio à seleção de famílias
Reuniões para integração grupal
e promoção do senso de coletividade
Visita à construção
Acompanhamento da mobilização
das famílias para sorteio das UHs
Acompanhamento das famílias para visita
e apresentação do condomínio
Mobilização para reuniões de
preparação de mudança

Preparação e apoio às Mudanças

Planejamento da logística e
do cronograma de mudança
Formação de comissão provisória e apoio
à constituição, orientação na escolha da
Administradora e aprovação da previsão
orçamentária
Acompanhamento das vistorias e da entrega
do condomínio (áreas comuns) e da UH
Orientações sobre normas de uso e ocupação do
imóvel e convivência coletiva, e sobre uso, operação,
manutenção/ conservação das UHs, áreas comuns
e equipamentos
Acompanhamento das mudanças e
recepção das famílias nas UHs

Apoio à Gestão do Condomínio

Constituição do condomínio, eleição do síndico/
grupo diretivo e aprovação do regulamento interno
Apoio à organização e funcionamento do escritório
da direção, registros e fluxos de informações
Monitoramento da situação de ocupação das UHs
e do pagamento das taxas condominial e de concessão
Monitoramento de consumo de água e luz
Orientação na mobilização e organização de reuniões
do grupo diretivo, de moradores em geral, assembléias
Promoção de encontros dos grupos diretivos
dos Condomínios PAC
Circulação de boletins informativos

Apoio à Mobilização do Capital Social

Realização do levantamento sócio-econômico das
famílias (Pesquisa-Ação), tabulação e retorno dos
resultados aos moradores
Contatos no entorno e fora dele para construção
de redes de proteção social
Apoio à constituição de grupo de moradores,
por segmento (crianças, jovens, mulheres etc.)
Promoção de palestras, oficinas e cursos
Apoio aos moradores em outras iniciativas
para a melhoria da qualidade de vida
(saúde, trabalho, cultura, lazer etc.)

Metas de Atendimento

Originalmente, o PAC teve como meta atender, até o final de 2007, 5.000 famílias encortiçadas, sendo 4.500 em São Paulo e 500 em Santos, com possibilidade de implantação de uma segunda fase, para atendimento a 11.000 famílias – entre 2007 e 2011, após análise dos resultados da primeira fase.

A meta do Programa foi revista em 2009, em função da revisão dos valores de referência e do cancelamento de US\$ 10 milhões no valor do empréstimo, tendo sido reduzida a 2.740 atendimentos. A meta foi atendida em março de 2011, por meio da finalização de processos de Carta de Crédito em andamento e da comercialização de unidades habitacionais em obras.





O PAC introduziu
a auto-focalização
onde a família tem
opção de escolha
entre diferentes
modalidades de
atendimento
oferecidas

PARCERIAS

Parceria com o município de São Paulo



A parceria com a Prefeitura de São Paulo permitiu a estruturação, em 2005, de um programa de fiscalização dos imóveis utilizados como cortiços, tomando como parâmetro a Lei Moura – Lei nº 10.928/91 e o Decreto Regulamentador nº 33.189/93. Por esta lei, cabe ao município vistoriar os imóveis da cidade e verificar se apresentam condições de manter esse uso, promovendo intervenções físicas que o adaptem aos dispositivos legais ou, em caso de impossibilidade de serem adequados, determinando a respectiva interdição.

Tanto nos casos de necessidade de desadensamento de famílias em edificações submetidas a obras de melhorias, como nos casos de interdição com a erradicação do cortiço, a Prefeitura de São Paulo contou com a CDHU para a oferta de unidades habitacionais e de Cartas de Crédito do PAC, sem as quais não teria sido possível levar a termo a aplicação da Lei Moura, nos moldes que a empreendeu.

O levantamento realizado pelo Seade em 2001 para a CDHU foi utilizado pela PMSP como início de um cadastro de cortiços do município. Em 2007, foram vistoriados 1.927 imóveis nas subprefeituras da Sé e da Mooca, que resultaram na adequação de 316 imóveis à Lei, de Cortiços beneficiando 3.273 famílias com melhores condições de habitabilidade. Outros 678 imóveis cadastrados não mais existiam e 120 tiveram mudança de uso. Famílias moradoras nestes imóveis lacrados ou reformados em função da fiscalização municipal foram encaminhadas à CDHU para atendimento habitacional.

Ações do Programa de Cortiços da PMSP - Convênio PAC/CDHU

	IMÓVEIS CADASTRADOS	IMÓVEIS INTIMADOS	ADEQUAÇÃO À LEI	MUDANÇA DE USO	EXTINTOS	ENCAMINHADOS À CDHU
Subprefeitura da Mooca						
Imóveis	838	734	187	77	368	169
Famílias	7.533	6.598	1.855	727	98	1.917
Subprefeitura da Sé						
Imóveis	1.320	1.193	129	43	310	57
Famílias	15.278	13.808	1.418	328	169	884
Totalização de imóveis	2.158	1.927	316	120	678	226
Totalização de famílias	22.811	20.406	3.273	1.055	267	2.801

Fonte: López, França, Costa (org). Cortiços. A experiência de São Paulo, PMSP 2010.





Perímetro de Intervenção – São Paulo

Nesse recorte territorial do município de São Paulo (correspondente à parcela dos distritos da Sé, República, Pari, Mooca, Brás, Belém, Bom Retiro, Barra Funda, Santa Cecília, Liberdade e Cambuci) o levantamento cadastral registrou a existência de 1.861 imóveis encortiçados e uma população de 38.304 moradores, correspondente a 28% do total de moradores em cortiços, estimados pelo Censo em todo o município.

Vale salientar que a erradicação do cortiço e o atendimento das famílias, por conseguinte, era uma das modalidades de solução habitacional previstas pelo PAC com o objetivo de qualificar a área central da capital paulista. Entende-se que, por meio da parceria, a Prefeitura pôde cumprir o papel de agente fiscalizador e promotor de mudanças sem ter que produzir diretamente habitações para as famílias que necessitassem.

Como agente parceiro, a CDHU, por sua vez, expandiu sua ação por cortiços dos territórios

das subprefeituras da Sé e Mooca. Interveio em um número significativo de imóveis, influenciando na habitabilidade de parte deles e contribuindo com a erradicação de outros. Mais ainda, ofereceu às famílias o acesso à moradia.

Parceria com o município de Santos

As atividades do PAC no município de Santos foram implementadas por meio de uma ação



integrada entre a CDHU e a Prefeitura Municipal, estabelecida por um Protocolo de Intenções assinado em maio de 2004.

A Prefeitura de Santos já realizava o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos, denominado Alegria Centro, com o objetivo de resgatar a história, restaurar o patrimônio arquitetônico e retomar o desenvolvimento socioeconômico da área central, através da normatização de elementos que compõem a paisagem urbana no local, fixa normas, padrões e concede incentivos fiscais para as empresas que se estabelecerem na região. O Programa permite que os proprietários e empreendedores que se instalem num imóvel restaurado e preservado recebam isenções fiscais, como IPTU, ISS da obra, ITBI, dentre outros. Desde 2003, já ultrapassou a marca de 200 imóveis recuperados e 1.200 empresas abertas².

Em maio de 2008, o programa foi ampliado com a criação do “Alegria Centro Habitação” que propõe regras para a reforma ou construção de imóveis residenciais nos bairros Centro, Paquetá,

Vila Nova e Vila Mathias. Essa iniciativa oferece incentivos fiscais e propõe parceria com os proprietários dessas edificações. Os proprietários dos cerca de 280 imóveis que, com o passar do tempo, transformaram em moradias insalubres, e que não se adequem ao programa de reabilitação, sofrerão sanções. A CDHU, por meio da unidade de gestão do PAC e do Escritório Regional da Baixada Santista, apoiou a identificação destes imóveis encortiçados, em trabalho desenvolvido em parceria com as Secretarias de Planejamento e de Ação Social de Santos e com a COHAB Santista. A proposta foi oficializada pela Lei Municipal 688, de julho de 2010.

O Programa Alegria Centro Habitação criou o ambiente técnico necessário para que a parceria SH/CDHU e Prefeitura Municipal de Santos se concretizasse, permitindo otimizar os investimentos feitos pela CDHU na implantação dos dois empreendimentos habitacionais de interesse social destinados à demanda selecionada pelo município, a partir da priorização das intervenções em cortiços da área central.

² CDHU. *Programa de Atuação em Cortiços/Santos (mimeo, s.d.)*.

A Prefeitura de Santos e a COHAB Santista apresentaram um plano de operacionalização do Programa Alegria Centro Habitação focalizado na área do Mercado Municipal, utilizando a fiscalização de conformidade dos imóveis encortiçados deste perímetro, com o objetivo de promover a sua requalificação. Para apoiar estas ações que resultarão em desadensamento e eventuais lacrações de cortiços, dentro da Parceria para a implantação do Programa as unidades habitacionais do empreendimento Santos H seriam utilizadas para atendimento dos moradores dos cortiços sob intervenção.

O Programa atende à Lei Complementar 53/92, de criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, com o objetivo de adequar a propriedade do solo à sua função social; nestas porções de território com destinação específica, são determinadas normas próprias de uso e ocupação do solo, destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social. *O Poder Público deverá promover programas e projetos habitacionais destinados prioritariamente à população de baixa renda familiar moradora da área, com a melhoria de condições de habitabilidade em cortiços existentes e remanejamento de moradores para novas*

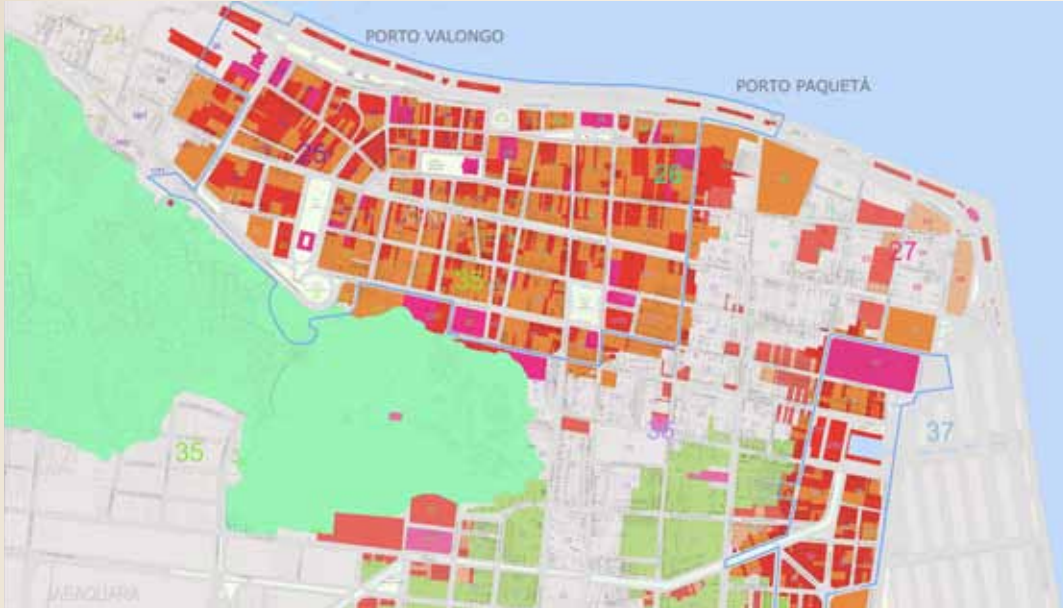
unidades habitacionais, no mesmo bairro.

A implantação da primeira fase do Programa em Santos totalizou a oferta de 113 unidades em 2 empreendimentos localizados nas ruas João Pessoa e Amador Bueno – Santos F e Santos H. As unidades foram comercializadas para famílias moradoras em 42 imóveis encortiçados, que foram priorizados pelo município para intervenção na área do entorno do Mercado Municipal, no Bairro de Paquetá.

Para a segunda etapa de intervenções, foram identificados também outros dois conjuntos de lotes com uso de cortiços, no eixo de influência da Rua São Francisco. Os projetos relacionados a ambos os conjuntos, a serem implantados em parceria com o município, estão em estudos e serão integrados ao Programa Alegria Centro Habitação. Este esforço tem atualmente o amparo legal da Lei Municipal nº 688, aprovada em julho de 2010, para dar início a um processo de fiscalização dos imóveis encortiçados. Tendo como referência a legislação paulistana, a lei santista estabelece parâmetros para a definição de habitação coletiva multifamiliar, a identificação das condições mínimas de habitabilidade e de segurança para esses imóveis e os incentivos fiscais para que sejam reabilitados.

Empreendimentos em Santos					
EMPREENHIMENTO	Nº UH	SITUAÇÃO TERRAS	SITUAÇÃO PROJETOS	SITUAÇÃO OBRAS	ENTREGA
Santos F	60	patrimônio	concluído	concluído	2008
Santos H	53	patrimônio	concluído	concluído	2008
Santos I	N/D	Imissão na posse	em análise junto à prefeitura de Santos		
Santos L	N/D	Imissão na posse	em análise para a implantação de empreendimento para atendimento a idosos		
Total	113				

Fonte: CDHU.



Fonte: SEPLAN - Prefeitura Municipal de Santos

SANTOS F



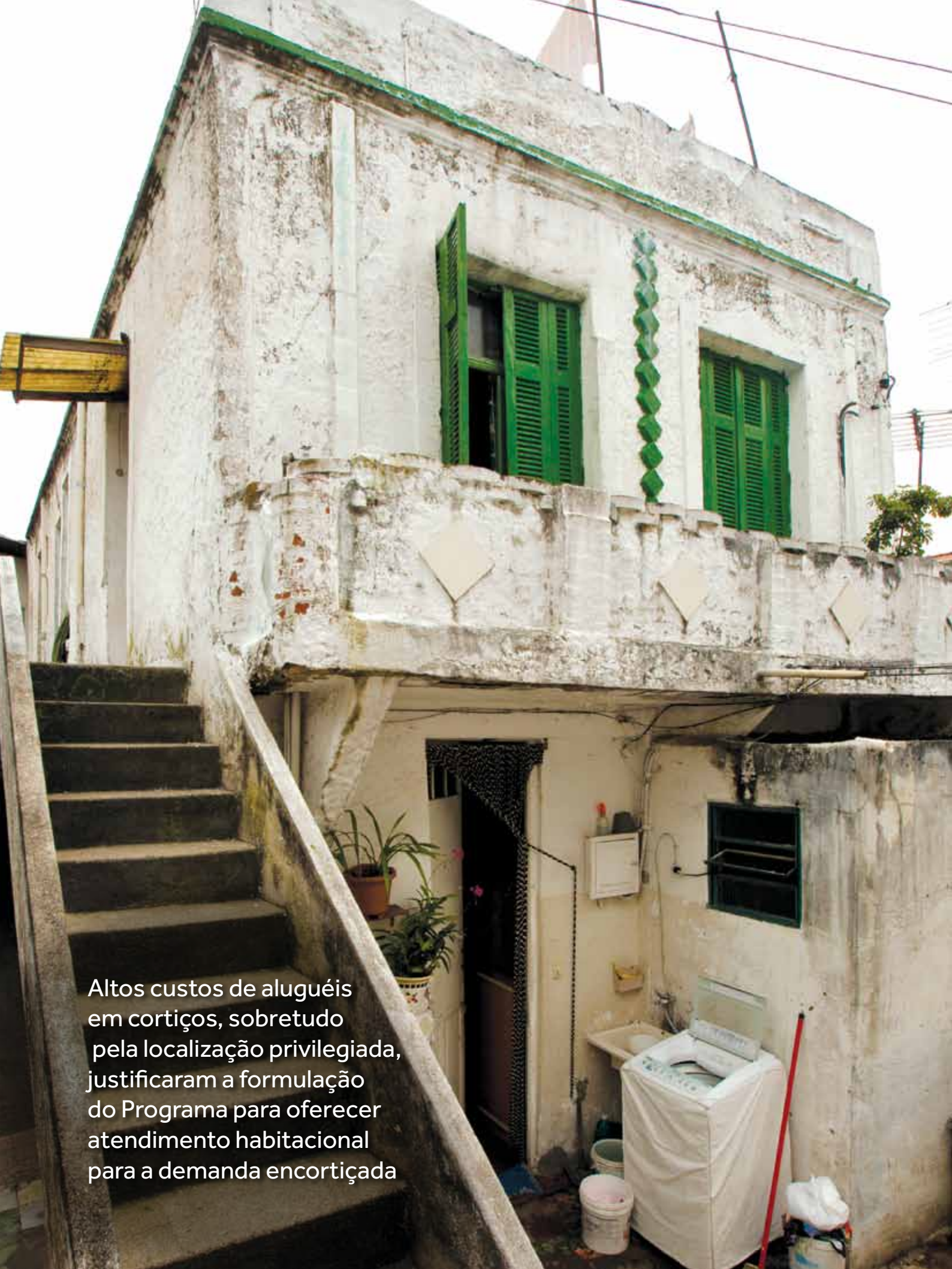
O Setor Básico de Intervenção de Santos está localizado em uma Zona Especial de Interesse Social (Zeis) inserida no programa municipal Alegria Centro – realizado no Bairro de Paquetá – de renovação da área central.



◊ No mesmo desenho operacional do Programa de Cortiços do município de São Paulo, a Prefeitura Municipal de Santos fiscalizará a conformidade dos imóveis encortiçados do perímetro em questão. A eventual lacração e interdição dos que se encontrem fora dos parâmetros legais de habitabilidade, terá incentivos municipais, garantindo, desta forma, a intervenção sem penalizar os moradores.

SANTOS H



A photograph of a two-story building with a weathered, white-plastered facade. The building features a balcony on the upper floor with a decorative railing and green shutters on the windows. A concrete staircase leads up to the balcony. The ground floor has a dark doorway and a small sink area. A washing machine is visible in the foreground. The building shows signs of age and wear, with peeling paint and exposed brickwork in some areas.

Altos custos de aluguéis
em cortiços, sobretudo
pela localização privilegiada,
justificaram a formulação
do Programa para oferecer
atendimento habitacional
para a demanda encortiçada

EXECUÇÃO DO **PROGRAMA**

Os trabalhos do PAC foram iniciados com os diagnósticos para identificar a localização dos cortiços e quais seriam objeto de intervenções pelo Programa. Os perímetros de intervenção do Programa, denominados Setores Básicos de Intervenção (SBI), das áreas centrais de São Paulo e Santos, foram definidos a partir das características urbanas e das oportunidades de intervenção, ou seja, com grande concentração de edificações encortiçadas sob os aspectos físicos e legais. Na capital, depois de analisadas as diversas informações disponíveis, foram definidos 9 Setores Básicos de Intervenção: Belém, Brás, Barra Funda, Bela Vista, Cambuci, Mooca, Liberdade, Santa Cecília e Pari, tendo sido este último do projeto piloto de pesquisa censitária.

Entre 2000 e 2001, o Seade realizou no Setor Pari pesquisa censitária sobre os imóveis encortiçados e pesquisa amostral do perfil socioeconômico de seus moradores. A partir destes diagnósticos, foram elaborados projetos setoriais, com estudos de viabilidade desenvolvidos diretamente pela CDHU.

Os Projetos Setoriais

A identificação e priorização de empreendimentos nos perímetros dos SBI's, que correspondem a cerca de 50 km² do centro expandido de São Paulo; em Santos, o setor de intervenção foi configurado pela ZEIS Paquetá, foram feitos através de Projetos Setoriais.

Concluídas as etapas de identificação geral dos imóveis encortiçados e da delimitação dos Setores Básicos de Intervenção, o planejamento para implantar o PAC, respeitando o Regulamento Operacional do Programa, estabeleceu que os critérios de elegibilidade seriam aplicados a uma pré-seleção de imóveis - conjunto de imóveis ou terrenos vagos com maior potencial de aproveitamento para o Programa, definindo-se, a partir daí, a tipologia de intervenção indicada para cada caso.

Os 9 setores foram agrupados em 3 lotes de 3 SBI's cada e, por meio de processo licitatório, contratados os escritórios técnicos responsáveis pela realização dos estudos específicos. O primeiro lote englobou os Setores Bela Vista, Santa Cecília e

Barra Funda e foi desenvolvido pela Concremat; o segundo lote, com os setores Liberdade, Cambuci e Brás, e o terceiro lote, com Mooca, Belém e Santos, foram desenvolvidos pela Herjack.

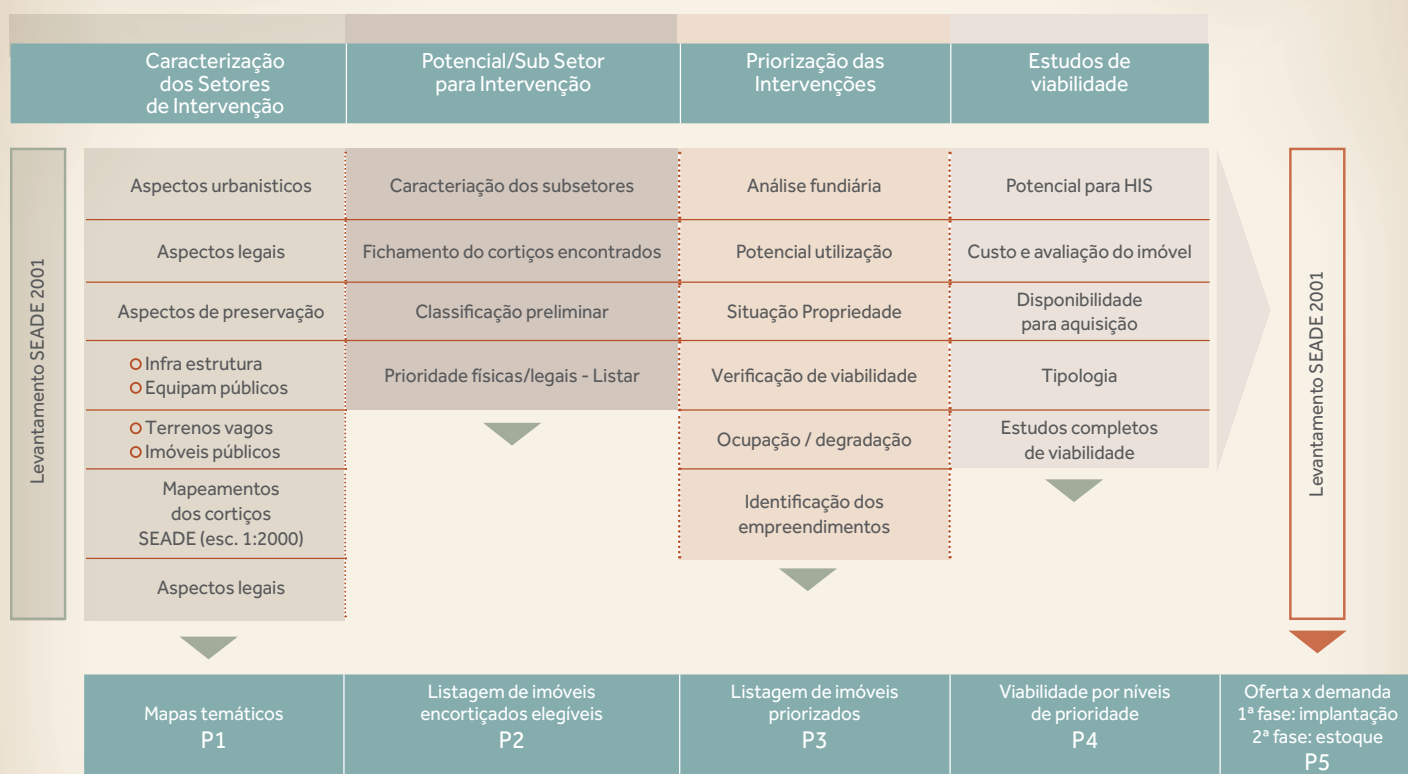
Estratégia de Atuação

O Projeto Setorial consistiu na elaboração de um conjunto de estudos sobre cada setor, com diagnóstico das características urbanas e habitacionais das áreas, a partir dos levantamentos já realizados pelo Seade, formulando um plano de intervenção

no setor, através da verificação e análise dos dados da realidade de cada setor da Área Central, suas diferentes dinâmicas urbanas, perfil de demanda e potencial para projetos diversificados.

O resultado obtido foi um conjunto de soluções habitacionais viáveis, levando-se em conta os aspectos urbanísticos, arquitetônicos, sociais e econômicos.

A estratégia adotada foi de aproximações sucessivas, em cinco etapas de trabalho, conforme a matriz abaixo:





O programa procurou atender a requisitos inovadores: a escolha do local respeitando o "locus" da moradia anterior, ou seja, o próprio centro da cidade, cercado de ampla rede de serviços públicos

O procedimento inicial da elaboração do plano de cada setor foi a confirmação e retificação do cadastro de imóveis encortiçados realizado pela Fundação Seade, através de trabalho de campo que, em paralelo, verificou outras informações relativas aos aspectos urbanísticos: levantamento de uso do solo, zoneamento, identificação dos imóveis degradados ocupados por sub-habitação e sua inserção com o entorno. A pesquisa de campo foi executada por estagiários do último ano de faculdades de arquitetura, engenharia e geografia que, utilizando-se de fichas de caracterização física, atualizaram os levantamentos do Seade-2001, identificando aspectos urbanísticos e arquitetônicos através de fotos e anotações.

Esta primeira aproximação teve como resultado uma listagem global dos imóveis encortiçados, cujos atributos ponderados foram organizados numa matriz.

Na segunda etapa de pré-seleção, foram identificados os imóveis com maiores oportunidades para intervenção, para os quais foram aprofundados os diagnósticos e estudos de pré-viabilidade física. Foram analisadas as condições específicas dos imóveis, ligadas às questões da edificação existente e sua ocupação, por meio de pesquisa de dados junto à Prefeitura Municipal, legislação incidente e vistorias de campo.

Para estes imóveis, foram realizados estudo de viabilidade física e social, a partir do levantamento do perfil socioeconômico da população moradora daquele cortiço. Este estudo de viabilidade teve por objetivo possibilitar a implantação e configuração dos projetos propostos, a fim de orientar o partido da intervenção a ser realizada, baseada nos aspectos legais (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuos, facilidades de implantação). Em paralelo, foi realizada

pesquisa da situação fundiária e legal dos imóveis selecionados, bem como, pesquisa imobiliária com a catalogação dos imóveis à venda no Setor, tendo sido produzido laudo de avaliação imobiliária grau 1, realizado de acordo com as normas da ABNT e do IBAPE. Também foram buscadas informações sobre a real possibilidade de aquisição dos imóveis e quando possível, o nome e o telefone do proprietário do imóvel pretendido.

Com esses dados, foi determinada a tipologia e estimados os custos de produção das

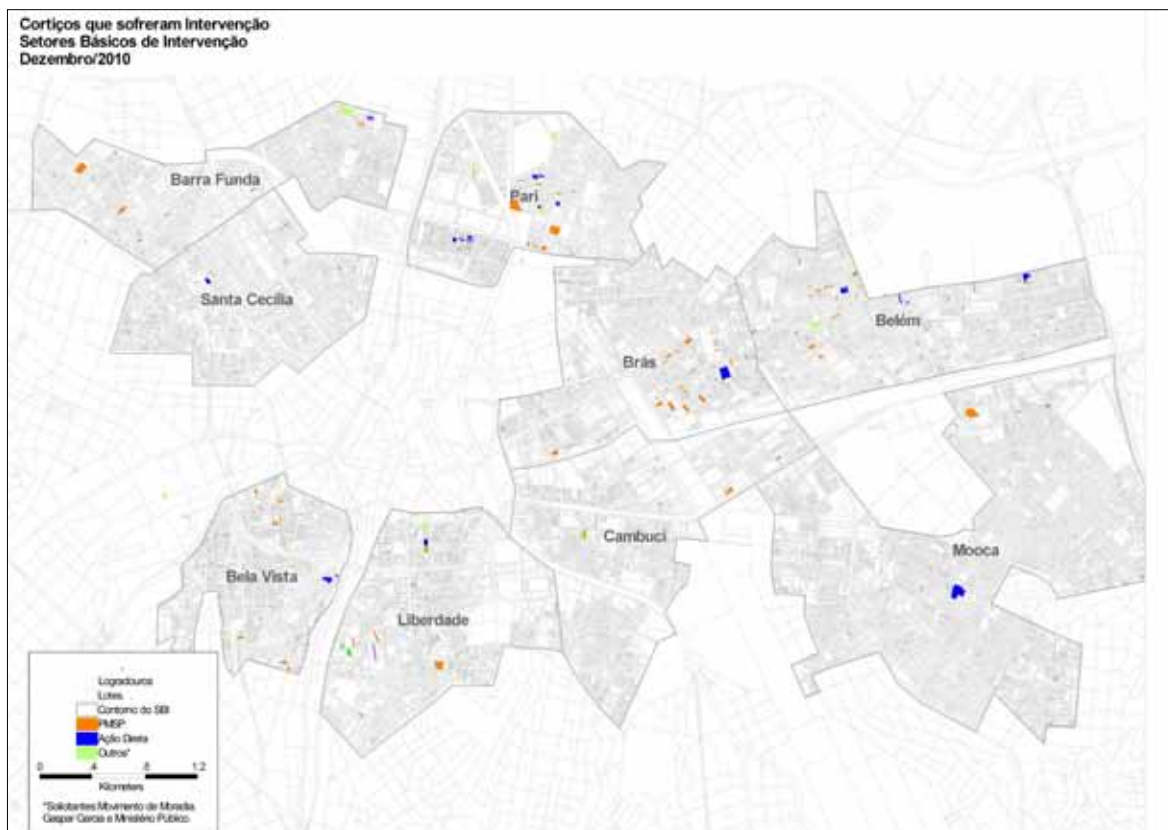
unidades. O projeto deveria responder às questões urbanísticas e arquitetônicas e também à capacidade e disponibilidade desta demanda em assumir os custos de aquisição das unidades. Trabalhou-se com a hipótese de que famílias com perfil de renda menor conseguiriam assumir os custos de aquisição das unidades horizontais adicionados ao menor valor de condomínio verificado para cada tipologia.

Os empreendimentos indicados nos Projetos Setoriais estão sintetizados na tabela seguinte, conforme os setores de intervenção:

SETOR	Nº DE IMÓVEIS	Nº DE CORTIÇOS	Nº DE FAMÍLIAS	Nº DE EMPREENDIMENTOS	Nº DE UH POTENCIAL
Barra Funda	172	24	318	13	1.228
Santa Cecília	47	30	418	8	759
Bela Vista	51	19	156	7	778
Belém	32	26	230	8	433
Liberdade	40	24	118	5	497
Cambuci	20	12	114	4	423
Mooca	13	10	122	6	541
Brás	36	26	315	11	396
Santos	35	16	139	8	372
TOTAL	311	171	1.791	62	5.055

Obs. O Setor Pari foi desenvolvido internamente como amostra dos mecanismos adotados durante a etapa de negociação do Contrato de Empréstimo junto ao BID. Resultou em 7 empreendimentos no Setor.

Mapa de Localização Empreendimentos PAC



Como resultado dos projetos setoriais, 62 estudos de viabilidade foram desenvolvidos pela equipe técnica do PAC, dos quais, 46 foram priorizados e 30 efetivamente implantados, alguns com conclusão de obras prevista para 2011 e 2012.

Os empreendimentos representam uma oferta importante de habitações de interesse social em cada setor, porém, em alguns setores, o custo da terra, a legislação de preservação de patrimônio histórico, entre outras variáveis, determinam limitações à produção de HIS.

- O bairro do Pari ilustra com clareza a estagnação fundiária dos bairros centrais em transição de uso. A estrutura fundiária antiga da região do Pari pode ser demonstrada por alguns imóveis terem matrículas de datas anteriores à criação dos Cartórios de Registros Imobiliários, em 1916. Neste caso, a pesquisa era ampliada ao Acervo do Registro Geral anterior aos Cartórios atuais. Enfrenta dificuldades também a avaliação das antigas casas do setor, pela



Ao se dar o grande salto, passando para a nova habitação, bem distinta da anterior, há que se considerar a necessidade de um aprendizado específico para os novos aspectos na participação dos moradores nas decisões e gestão condominiais

falta de operações de compra e venda suficientes para a utilização de metodologia de comparação de preços de mercado.

- Existem áreas de preservação do patrimônio edificado por todo o centro expandido, porém o bairro da Bela Vista conta com ruas, praças, escadarias, largos e mais de mil imóveis tombados pelo Patrimônio Histórico. Os proprietários de muitos deles não se vêem motivados a promover a recuperação dos prédios que, transformados em cortiços, caracteriza a Bela Vista como o bairro mais encortiçado da cidade e, paradoxalmente, no que apresenta menos oportunidades para a implantação de HIS.

- Os bairros paulistanos passaram por mudanças, em alguns casos, drásticas, ao longo da última década. Conforme o aquecimento econômico impulsionava o mercado imobiliário, antigos e enormes galpões de fábricas davam lugar a condomínios de prédios com infraestrutura de fazer inveja aos melhores clubes e centros de lazer. Ao mesmo tempo, ruas e avenidas foram construídas para acompanhar o crescimento do município, suporta o trânsito de veículos e comportar estações de metrô.

- Terrenos extensos e mais baratos e o alto potencial construtivo vêm alavancando a verticalização do bairro da Mooca, como revela a sua posição no *ranking* de lançamentos de condomínios residenciais na cidade, que ascende

MOOCA A



SANTA CECÍLIA C



do 29º lugar em 2003 para o 4º lugar em 2004 (dez empreendimentos), apresentando o maior crescimento no número de lançamentos residenciais. Nos últimos quatro anos, de acordo com dados da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp), o bairro recebeu 38 lançamentos imobiliários, com um total de 3.510 apartamentos, em empreendimentos de médio e alto padrão.

- O aquecimento do setor imobiliário destes bairros, que ficam nas franjas da Linha 3 - Vermelha do metrô e da Radial Leste, tem criado nova dinâmica dos cortiços do setor. O bairro da Mooca apresentou decréscimo do número de cortiços desde o primeiro levantamento feito pelo Seade em 2001, de 111 imóveis encortiçados para 69 em 2004, quando da execução do Projeto Setorial do PAC.

- Os números de imóveis encortiçados no município de São Paulo continuam balizados apenas em estimativas; desde o início da implantação do Programa de Cortiços, nota-se com razoável ênfase a presença de imóveis invadidos – galpões, estacionamento e casas. Alguns são antigos cortiços cujo dono e/ou o intermediário não mais efetuava as cobranças do aluguel; outros foram invadidos, são imóveis precários e improvisados, onde nunca houve nenhum pagamento pelo seu uso. Não existe nenhum dimensionamento sobre esta situação de moradia sub-normal, que aparece com frequência em antigos galpões fabris na Mooca e Brás.

Atendimentos por meio dos empreendimentos promovidos pela CDHU

Empreendimentos Entregues			
UH'S	EMPREENDIMENTO	LOCALIZAÇÃO	DATA ENTREGA
160	Pari A	R Canindé ,53	2002
28	Sta. Cecília A	Rua Pirineus,117	2003
88	Brás G1 EI	Rua Sampaio Moreira, 205	2004
112	Brás G2 / EI	Rua Sampaio Moreira, 207	2004
140	Mooca B / EI	Rua Dr. Fomm, 173	2005
128	Mooca C / EI	Rua Dr. Fomm, 235	2005
66	Brás M / EI	Rua Martim Burchard, 254	2006
42	Pari D	R Canindé, 306,320	2008
17	Pari F	Rua Hannemann, 152	2008
26	Pari G	R Canindé, 503	2008
70	Sta. Cecília C	R Ana Cintra,123 esq Av S João	2006
53	Santos H	R. Amador Bueno, 387	2008
60	Santos F	João Pessoa, 400	2008
238	Mooca A (Cinema)	R da Mooca X R Pires de Campos	2009
160	Pari A2	R Canindé ,53	2010
38	Belem L	R Celso Garcia,2224	2011
57	Bela Vista A	R São Vicente,248,	2011
59	Bela Vista D	Ra Conde de São Joaquim,163	2011
63	Bom Retiro D	Rua Djalma Dutra, 228	2012
1605			

Situação em Julho/2012

Emprendimentos Comercializados durante as Obras (a Entregar)

UH'S	EMPREENDIMENTO	LOCALIZAÇÃO	PREVISÃO DE ENTREGA
44	Belem H	R Carlos Guimarães,82	2013
62	Belem I	R Celso Garcia, 2588	2013
51	Pari E	Rua Madeira, 124	2012
31	Bela Vista E	Rua Conde de São Joaquim,85	2013
73	Bom Retiro C	Rua Guilherme Maw, 96	2012
53	Belém K	Av. Celso Garcia, 1634	2013
104	Bela Vista G	Rua Conde de São joaquim,140	2013
95	Sé A	R Tomas de Lima, 85	2013
90	Sta Cecília D	Al Glete, 783	2013
54	Republica A	Rua dos Gusmões,195	2013
57	Republica B	R. dos Gusmões,222	2013
714			

Situação em Julho/2012

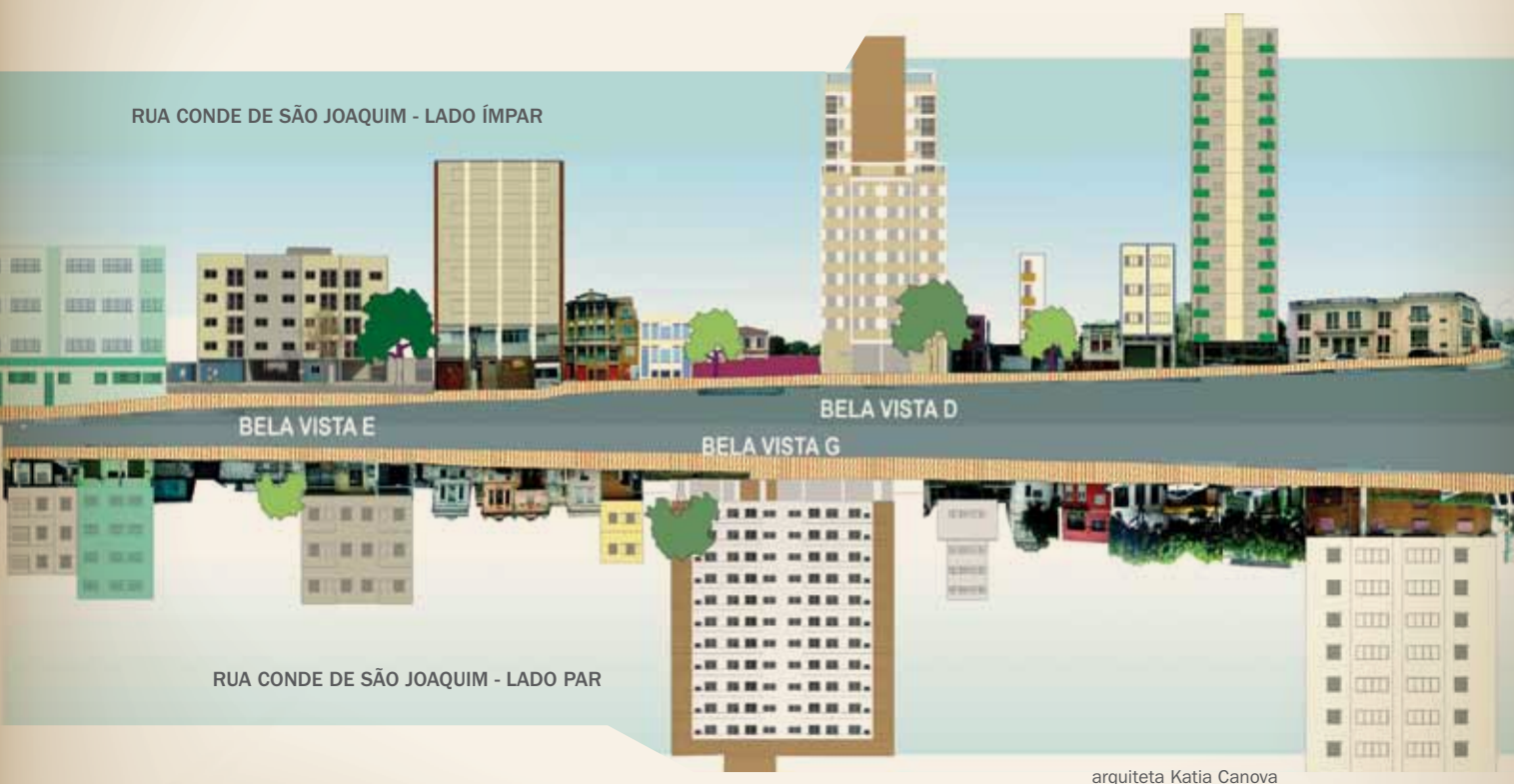
Emprendimentos a Iniciar

UH'S	EMPREENDIMENTO	LOCALIZAÇÃO	PREVISÃO DE ENTREGA
28	Belém G	Rua Álvaro Ramos, 934	2012
104	Bela Vista G	Rua Conde de São Joaquim, 140/162/170	2013
95	Sé A	Rua Tomás de Lima, 85	2013
63	Santa Cecília D	Alameda Glete, 783/787 e Alameda Helvética, 786	2013
38	Belém J	Avenida Celso Garcia, 2662	2013
53	Belém K	Avenida Celso Garcia, 1634	2013
34	Bom Retiro B	Rua Joaquim Murtinho, 236	2013
214	Brás A	Rua 21 de Abril, 70	2013
656			

Situação em Julho/2012

Os empreendimentos do PAC contribuíram para a implantação de políticas públicas focadas na reabilitação e revitalização das áreas centrais das cidades, incluindo a restauração do seu patrimônio construído, melhoria da qualidade ambiental e a renovação urbana, cujos resultados dependem da intensificação das atividades econômicas formais e da recuperação do uso residencial na região. Ao mesmo tempo em que proporciona alternativas viáveis para a população moradora em condições subnormais, procura reverter o processo de abandono. As vantagens urbanísticas e econômicas da provisão habitacional necessária são evidentes: reduzir pressão sobre o sistema de transportes; otimizar a infraestrutura e os equipamentos instalados; evitar a expansão excessiva da malha urbana das cidades, especialmente sobre as áreas de proteção ambiental.

Estudo para projeto de requalificação urbana BELA VISTA



Atendimentos via Carta de Crédito

A Carta de Crédito foi uma das modalidades de atendimento habitacional previstas no Regulamento Operacional e praticadas no PAC. Trata-se da concessão de crédito ao beneficiário final para que este adquira um imóvel no mercado formal de moradia.

Foi a primeira experiência da CDHU na concessão de créditos para aquisição de unidades no mercado, para este perfil de renda. Desde o fim da década de 90, é amplamente empregada pela União, com recursos do FGTS, e cumpre importante papel na movimentação do mercado de compra e venda habitacional.

Na Carta de Crédito, o beneficiário deve buscar o imóvel no mercado e indicá-lo à CDHU. Após visita das condições físicas e avaliação do imóvel, é analisada a documentação do vendedor e do próprio imóvel; não havendo impedimentos, é assinado contrato entre as partes, que segue para registro em cartório, finalizando-se o processo com o pagamento pela CDHU diretamente ao vendedor. O beneficiário torna-se mutuário da Companhia.

Não há exigências com relação à tipologia, idade ou outras características físicas. Os procedimentos adotados pela CDHU são semelhantes aos de outras instituições que atuam com financiamento imobiliário e se fazem necessários de forma a garantir a legitimidade e a segurança do negócio para as partes envolvidas.

Ter endereço individualizado é requisito de respeitabilidade e diminuição dos preconceitos que perseguem os encortiçados

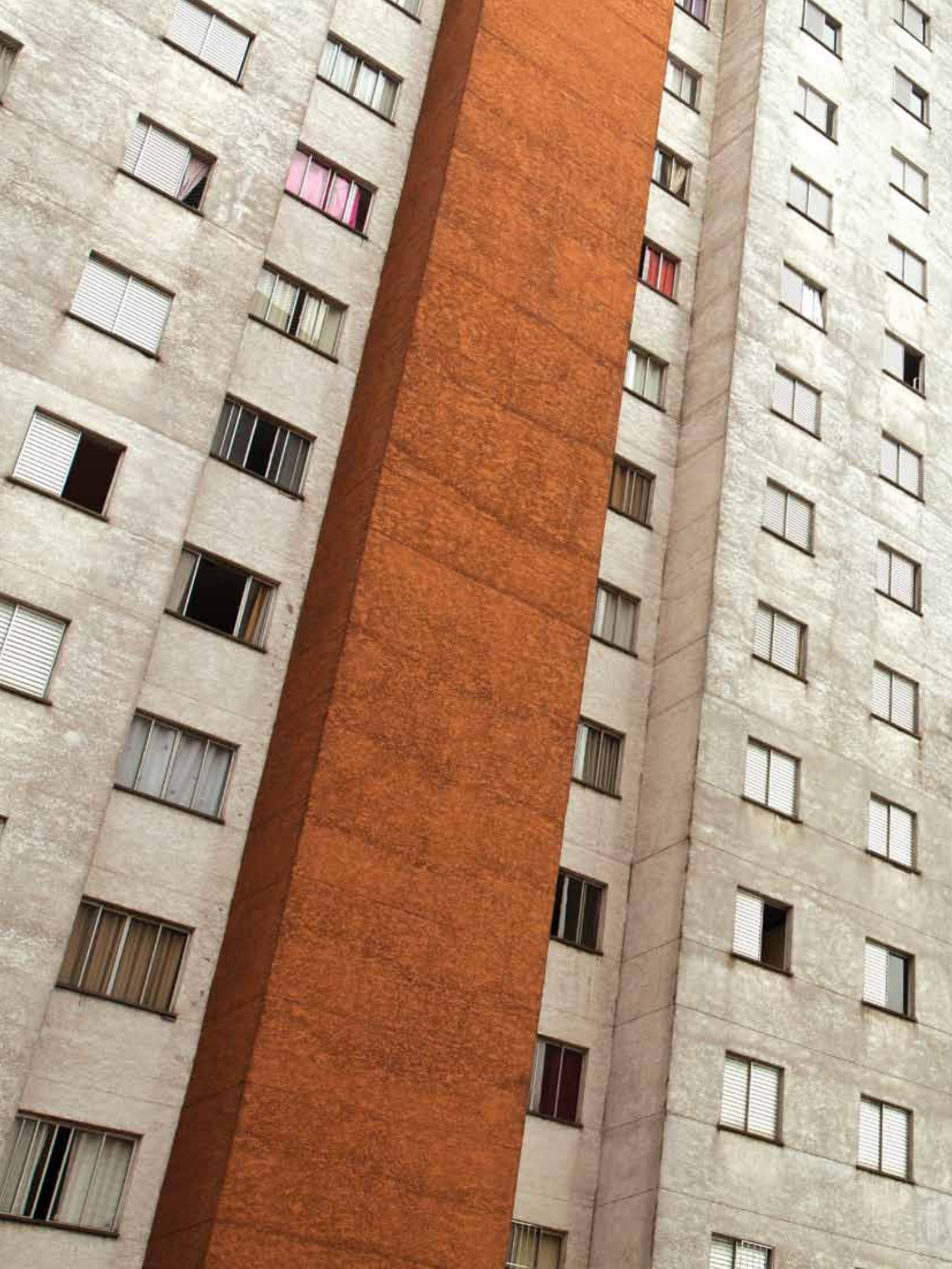
No âmbito do PAC, a modalidade tem viabilizado um conjunto de imóveis com características muito variadas. O Programa comercializou, até janeiro de 2011, 870 unidades por meio de cartas de crédito, o que representa 34% dos atendimentos habitacionais realizados, superando as expectativas iniciais do Programa.

A modalidade Carta de Crédito permite a reutilização dos imóveis subutilizados ou vagos existentes no centro de São Paulo, diferindo assim de outras modalidades de política habitacional para a população de baixa renda, sempre pautadas pela provisão em larga escala de moradias localizadas nas franjas do município de São Paulo.

O aumento dos preços do mercado imobiliário, verificado especialmente nos últimos anos, trouxe impacto no desenvolvimento da modalidade, uma vez que os ajustes promovidos nos valores das cartas de crédito, ao longo do desenvolvimento do Programa, não eram suficientes para acompanhar a velocidade da escalada dos preços de mercado.

Somam-se a estes obstáculos a dificuldade do interessado em encontrar, por si só, um imóvel em condições de ser financiado, e a atuação pouco expressiva de imobiliárias nesta faixa de mercado.

Neste contexto, o Programa não logrou êxito no sentido de manter, senão todos, pelo menos a maioria dos beneficiários desta modalidade na Área Central. Por força das condições do mercado e da própria Carta de Crédito, apenas 41% dos beneficiários permaneceram no centro, enquanto os 59% restantes adquiriram imóveis em outras localidades, tanto na Capital (especialmente Zona Leste), quanto em município do Interior e Litoral do Estado. A maior incidência na Área Central foi de apartamentos do tipo kitchenette, tipologia que teve seu auge nos anos 1950 e início dos anos 1960; por sua vez, na Zona Leste, foi significativa a quantidade de apartamentos da COHAB (regularizados) adquiridos pelos beneficiários do PAC.



Revisão dos Valores de Referência

No final de 2006, diante de um quadro de desequilíbrio econômico-financeiro do Programa, causado principalmente pela valorização do real perante o dólar, e por metodologias cujos resultados, ao longo do tempo, distanciavam-se da realidade, a unidade de gestão do PAC elaborou e apresentou ao BID proposta de revisão dos valores de referência do Programa e, por consequência, de redução da meta de atendimentos estabelecida no contrato de empréstimo.

No que diz respeito à taxa de câmbio, verificou-se, a partir do 2º semestre de 2004, uma trajetória de valorização do real diante do dólar, o que, face aos valores limite estabelecidos no contrato de empréstimo, suscitava a necessidade cada vez maior de aportes de recursos não elegíveis pela CDHU, tendo atingido um nível crítico no final de 2006.

No que tange à metodologia para definição do valor de subsídio a ser praticado inicialmente pelo Programa, a consultoria contratada pela CDHU, em 2000, considerou que a demanda do PAC, representada por uma amostra de moradores de cortiços pesquisada na ocasião, estaria propensa a assumir um determinado valor de financiamento, calculado com base na Disposição Máxima a Pagar (DAP) desta população. A diferença entre o Valor Presente da DAP e o preço médio de uma kitchenette no mercado, ilustrava, então, o subsídio necessário para que esta população pudesse ter acesso à primeira “classe” de imóvel disponível a quem saísse da condição de encortiçamento em que vivia, no caso, a kitchenette.

O problema de se utilizar a DAP como parâmetro de cálculo reside no fato de que a própria CDHU estabelece limites de comprometimento de renda, que definem, de acordo com a renda familiar em Salários Mínimos, o quanto da mesma poderá ser comprometido para pagamento de prestação ou taxa de concessão de

uso, independente do percentual de renda que a família esteja disposta a comprometer.

A título de comparação, a DAP verificada na pesquisa, cujo valor era de R\$ 144,50, correspondia a 22,78% da renda média apurada na ocasião (R\$ 634,31, ou 3,17 Salários Mínimos), mas o comprometimento desta renda estava, na verdade, limitado a 15,43%, o que equivalia a R\$ 97,87.

Resulta que esta forma de cálculo conduziu a um valor superestimado de financiamento que a população poderia assumir e, por consequência, a um valor subestimado de subsídio necessário para que a mesma população tivesse acesso às soluções habitacionais disponíveis, o que acabou sendo “herdado” desde o início do Projeto e colaborou para o desequilíbrio então verificado.

A proposta de revisão dos valores de referência foi aprovada no início de 2008 e alterou o subsídio para US\$ 10.000,00 e o valor máximo de financiamento para US\$ 20.000,00. Na negociação das novas condições contratuais com a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o valor do empréstimo do BID foi reduzido de US\$ 34 milhões para US\$ 24 milhões, e a meta de atendimentos, diminuída para 2.740 famílias.

Em negociação posterior para nova prorrogação de prazo, houve corte adicional de US\$ 1 milhão no valor do empréstimo, que finalizou em US\$ 23 milhões.

Os procedimentos e caminhos percorridos para possibilitar a revisão dos valores de referência do Programa, ainda que tenham reduzido o volume de aportes adicionais da CDHU, não eliminaram o problema, e o balanço final do PAC aponta para um investimento adicional da Companhia - apartado dos US\$ 59 milhões previstos em contrato - da ordem de US\$ 22 milhões, praticamente o valor do empréstimo obtido junto ao BID.



O Programa utilizou modalidades de atendimento habitacional diversificadas, Unidades produzidas pela CDHU, Cartas de Credito para aquisição de unidades no mercado e Ajuda de Custo, para os que não podiam ou não queriam assumir um financiamento habitacional

EMPREENDIMENTOS

Odo desenvolvimento de projetos para habitação de interesse social nas áreas centrais coloca um conjunto de desafios ao arquiteto. Traz a mudança de paradigma dos projetos de habitação social das glebas para o lote urbano, o enfrentamento à legislação de preservação do patrimônio, muitas vezes restritiva às novas edificações e a busca do projeto adequado ao perfil sócio econômico da demanda encortificada moradora das áreas centrais.

Outra premissa do Programa era de que empreendimentos com menor densidade de moradores trariam maiores oportunidades para a sustentabilidade condominial, promovendo a participação das famílias e a melhor manutenção física da edificação.

Os projetos desenvolvidos no âmbito do Programa de Atuação em Cortiços, apresentam diferentes modalidades de intervenção: reforma de prédios e construção nova nos terrenos onde antes existiam edificações encortificadas degradadas. O programa destes empreendimentos buscou a adequação dos espaços às necessidades da demanda identificada nas pesquisas realizadas pela Fundação SEADE – famílias pequenas e jovens.

Nas edificações novas foram desenvolvidos projetos em terrenos com diferentes metragens e potenciais de ocupação, resultando em edifícios com até 05 pavimentos e edifícios verticais com elevadores, com até 14 pavimentos. Quanto ao programa da UH foram projetadas unidades tipo quitinete, com 1 dormitório e com 2 dormitórios. Atendem também às diretrizes do desenho universal

Várias destas tipologias eram inéditas na CDHU, transformando o Programa em Piloto de diferentes inovações nos projetos da habitação de interesse social.

Esta oportunidade possibilitou incrementos diferenciais tanto na concepção quanto na inclusão de melhorias nos acabamentos e materiais especificados nos projetos – partidos arquitetônicos com blocos laminares contendo unidades com um e dois dormitórios na mesma planta, resolveram implantações em lotes urbanos estreitos, partido estrutural definido pela totalidade da unidade com lajes mais espessas e portanto maior distanciamento entre apoios, o que possibilitou divisões internas com mais liberdade. Partido estrutural com sistemas mistos de concreto armado convencional para o pavimento térreo e alvenaria estrutural para o restante do edifício possibilitou a inclusão de todo o programa de necessidades complementares da edificação – salão multiuso, medições de elétrica, gás etc. e ainda parte do térreo livre. Esta solução clássica, edifício sobre pilotis, trouxe um volume arquitetônico único e resolvido na sua totalidade geométrica com máximo de áreas livres de entorno.

Estes projetos, que enriqueceram o acervo da CDHU foram desenvolvidos por escritórios contratados e configuraram importante exercício de projeção de HIS em lotes urbanos, contribuíram para a Implantação de políticas públicas focadas na reabilitação e revitalização das áreas centrais das cidades, incluindo a restauração do seu patrimônio construído, melhoria da qualidade ambiental e a renovação urbana, cujos resultados dependem da intensificação das atividades econômicas formais e da recuperação do uso residencial na região.

BELA VISTA A



Projeto

Projeto edificado



Localizado na Rua São Vicente, ao lado da Av. 9 de julho, no bairro da Bela Vista que apresenta vários lançamentos de novos empreendimentos indicando processo de renovação urbana.

O projeto desenvolvido pela Pan Design Arquitetura e Consultoria, em terreno de 1.065m², apresenta pequenos blocos que se interligam por passarelas que permitem ventilação e iluminação natural a todos os apartamentos. Com tipologia de térreo mais quatro pavimentos, e 61 apartamentos de um dormitório com área média de 50 m².

Implantação



Planta do pavimento tipo



BELA VISTA D



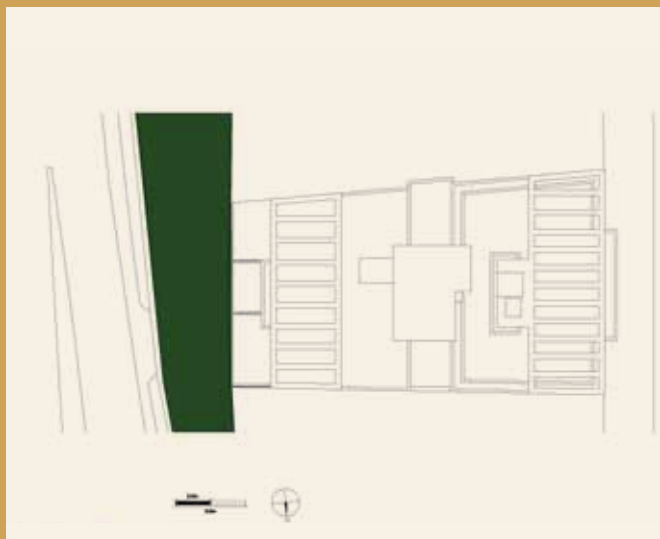
○ Situação anterior

○ Projeto



Edifício pré-existente, desocupado, reciclado e em terreno de 370m², localizado à Rua Conde de São Joaquim, 163 em via paralela à Av. 23 de Maio. É constituído por dois blocos – A e B, com 59 apartamentos subdivididos em duas tipologias habitacionais: 19 unidades com um dormitório e área de 36m² e 48 apartamentos com dois dormitórios e área de 48m². O projeto desenvolvido pelo escritório Aflalo & Gasperini, em 2008, apresenta também uma área de lazer no oitavo andar, cobertura.

Implantação



Planta do pavimento tipo



BELA VISTA E



○ Situação anterior

○ Projeto



○ O empreendimento está localizado em terreno de 585m² à R. Conde de São Joaquim, 85, em área onde haviam cortiços bastante degradados. O projeto desenvolvido sob coordenação da arquiteta Ana Maria Antunes Coelho da CDHU, em 2009 apresenta sete pavimentos com acessos por dois níveis de escadas sem elevador. Os 31 apartamentos apresentam duas tipologias diferenciadas e 14 unidades de 42m² com um dormitório e 17 unidades de 02 dormitórios com 60m². Apresenta vão da entrada principal livre o que permite visão da Avenida 23 de Maio.

Implantação



Planta do pavimento tipo



BELA VISTA G



○ Situação anterior

○ Projeto



O terceiro projeto localizado na Rua Conde de São Joaquim, 140 foi desenvolvido pelos arquitetos. Luiz Gustavo Della Noce e Alberto Bunduki da CDHU em 2009, em terreno com 2.117m². Apresenta 104 apartamentos, compostos por 26 de 1 dormitório e área de 45m², 52 de 2 dormitórios e 70m² e 26 unidades de 03 dormitórios com 75m², em dois blocos de edifícios com 15 pavimentos: O pavimento térreo é destinado à portaria, centro de medição, convívio e lazer e no subsolo destinado a garagem,

Implantação



Planta do pavimento tipo



BELÉM H



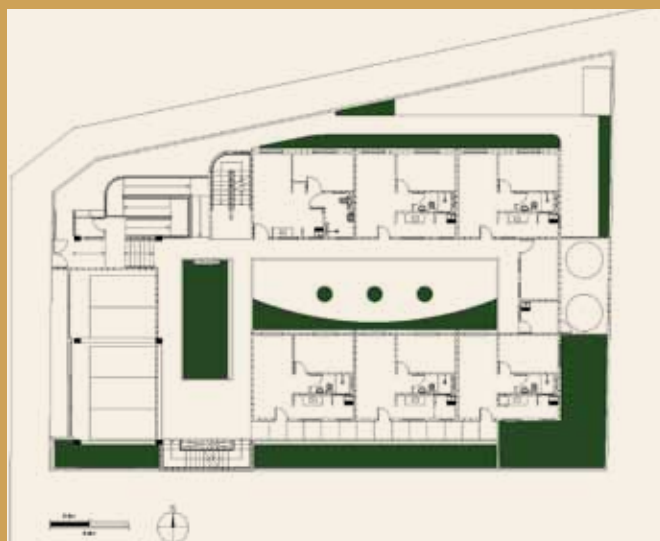
Situação anterior

O empreendimento localiza-se próxima da Avenida Celso Garcia, principal eixo viário de ligação do centro aos bairros da zona leste, em lote com 919m² de esquina na Rua Dr. Carlos Guimarães, 82. O projeto de 44 apartamentos, desenvolvido pelo escritório Pan Design Arquitetura e Consultoria em 2006 Apresenta três pequenos blocos acessados por duas caixas de escada, que configuram elemento estético que marca a linguagem do edifício. Tipologia única de um dormitório com área de 30m² nos cinco pavimentos.

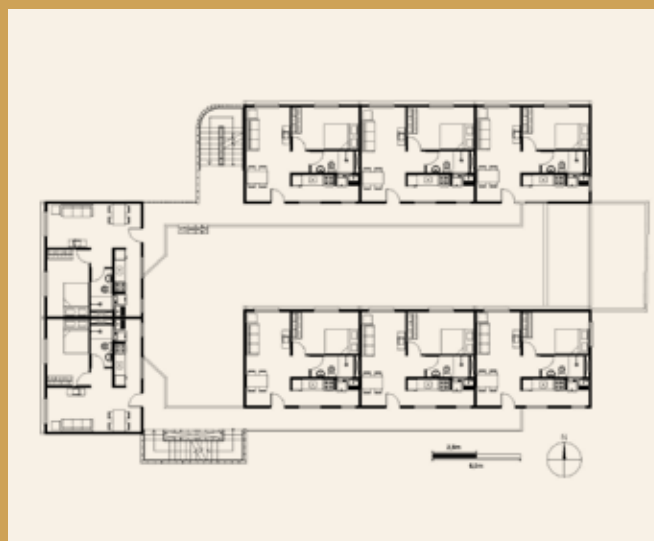
Projeto



Implantação



Planta do pavimento tipo



BELÉM I



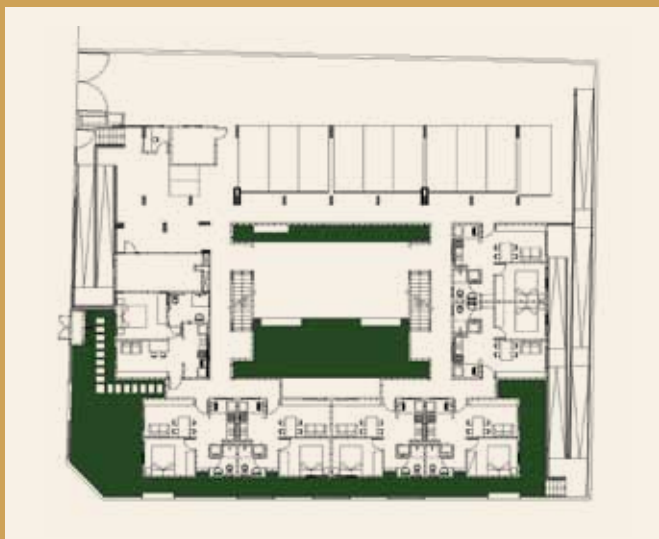
○ Situação anterior

○ Projeto



Localizado no cruzamento da Av. Celso Garcia com a Rua Redenção, em terreno de 1050m², resultado de remembramento de seis lotes contíguos. O projeto do edifício de Térreo + 4 pavimentos, foi desenvolvido pelo escritório Batagliesi Arquitetura + Designers em 2006. A configuração do terreno permitiu a implantação de projeto de 62 apartamentos de 1 dormitório com 34m² em um bloco com abertura central.

Implantação



Planta do pavimento tipo



BELÉM J



○ Situação anterior

Localizado na Av. Celso Garcia, 2662, o empreendimento está sendo implantado em área de 943,38 m² resultante de remembramento de lotes onde antes existiam casarões encortiçados. O projeto desenvolvido pelo escritório Dal Pian Arquitetos Associados Ltda. em 2006, apresenta edifício com 38 apartamentos de dois dormitórios de 43m² em cinco pavimentos, com circulação horizontal através de passarelas, sendo escada única para acessar 8 unidades por pavimento.

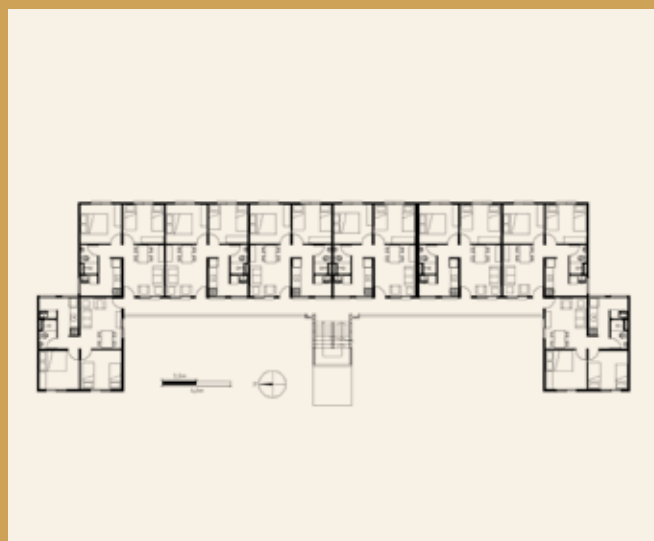
○ Projeto



Implantação



Planta do pavimento tipo



BELÉM K



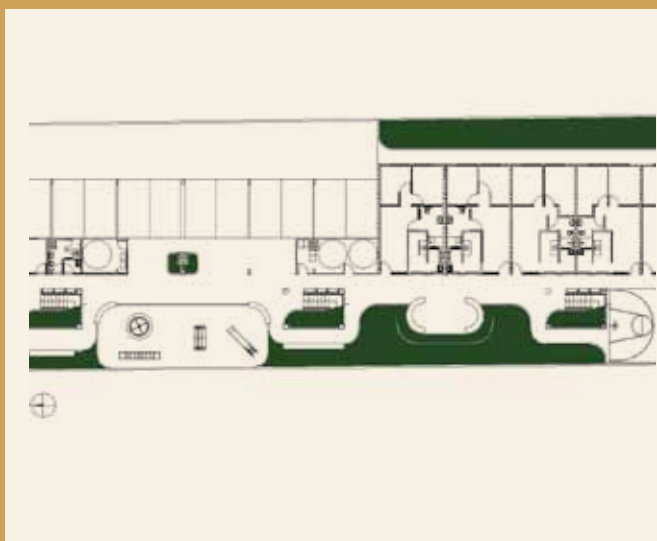
Situação anterior

Localizado na Av. Celso Garcia, 1634, em área de 1.373 m², ocupada anteriormente por renque de cortiços, O projeto desenvolvido pelo escritório Luiz Cutait Arquitetura e Urbanismo Ltda. em 2006, apresenta edifício com 53 apartamentos de dois dormitórios com área de 42m² em cinco pavimentos, com três caixas de escadas para acessar cada quatro unidades.

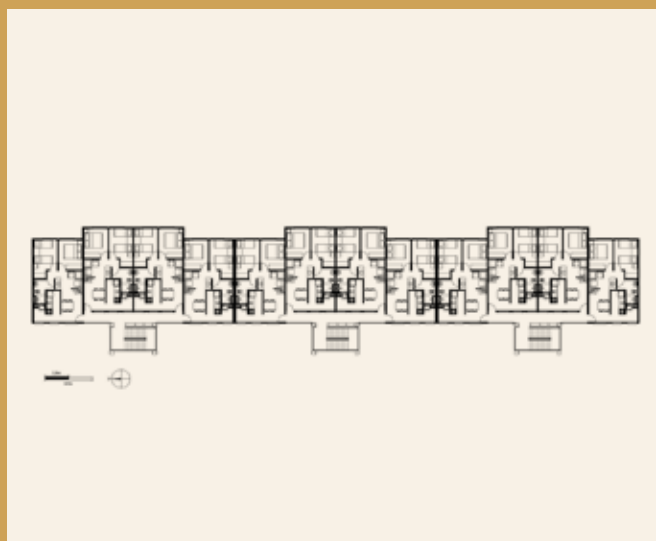


Projeto

Implantação



Planta do pavimento tipo



BELÉM L



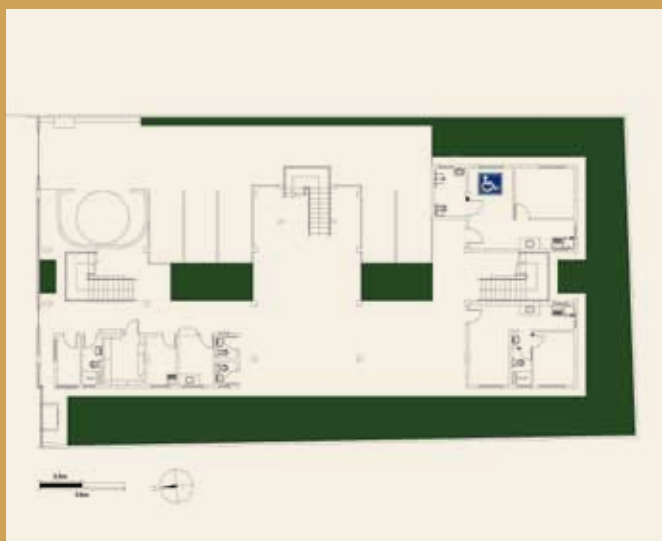
○ Situação anterior

○ O empreendimento localizado em terreno de 675m², na Av. Celso Garcia, 2224, teve projeto desenvolvido pelo escritório de Helena Ayoub Silva & Cleber Bonetti Machado Arquitetos Associados em 2006. O edifício com 38 apartamentos de 1 dormitório com 42m², apresenta três blocos de escadas abertas que servem três apartamentos cada, eliminando longa circulação horizontal. O térreo é livre, sobre pilotis e a fachada é vedada para a rua, com elementos vazados.

○ Projeto edificado



Implantação



Planta do pavimento tipo



BOM RETIRO C



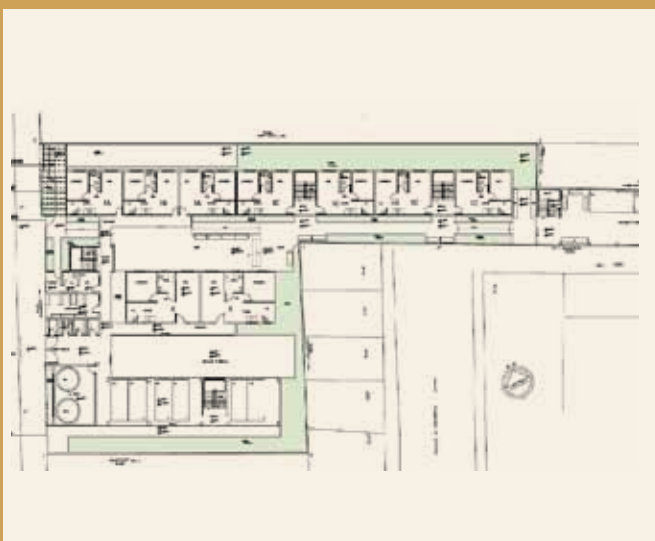
Situação anterior

Localizado em terreno de 1500m² na R. Guilherme Maw 219, o projeto desenvolvido pelo escritório Leo Tomchinsky Arquitetos Associados em 2006, apresenta edifício de cinco pavimentos (térreo mais quatro andares) com 78 apartamentos de um dormitório com 31m². São três lâminas interligadas por corredores em renque de imóveis desapropriados e demolidos. A implantação sem recuo frontal permitiu manutenção de características urbanísticas originais do bairro, reforçada pela instalação de painel com mosaico sugerindo o desenho anterior da edificação.

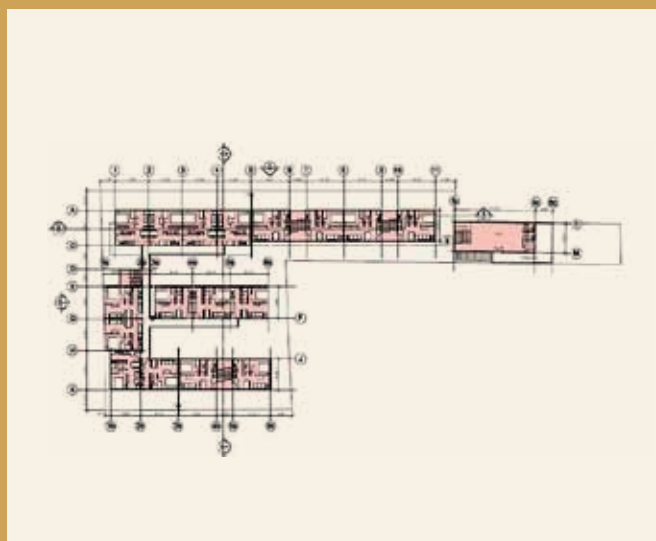


Projeto

Implantação



Planta do pavimento tipo



BOM RETIRO D



○ Situação anterior

○ Projeto

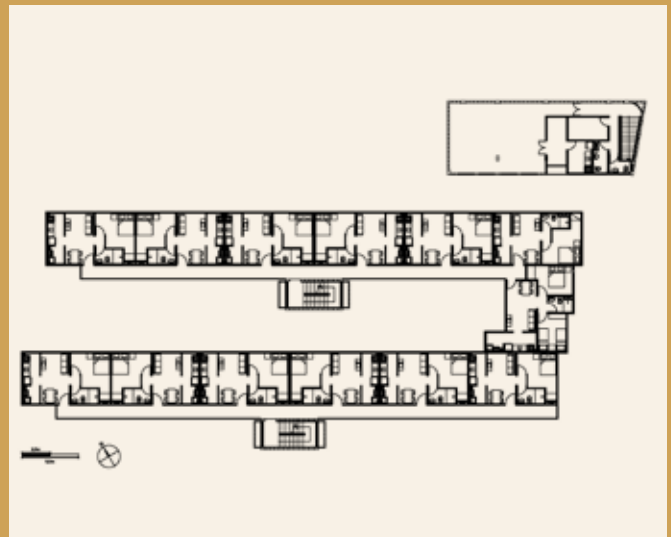


O empreendimento está localizado em terreno de 1368 m² na Rua Djalma Dutra, 228. O projeto foi desenvolvido pelo escritório Benno Perelmutter Arquitetura e Planejamento em 2006. Os 63 apartamentos têm duas tipologias: 59 unidades de um dormitório com 34m² e 04 apartamentos com dois dormitórios de 44m². São dois blocos de cinco pavimentos implantados perpendiculares à rua, com o térreo sem recuo apresentando um belo mosaico desenhado em seu muro divisório, representando as antigas edificações ali instaladas anteriormente demolidas para a edificação do novo projeto.

Implantação



Planta do pavimento tipo



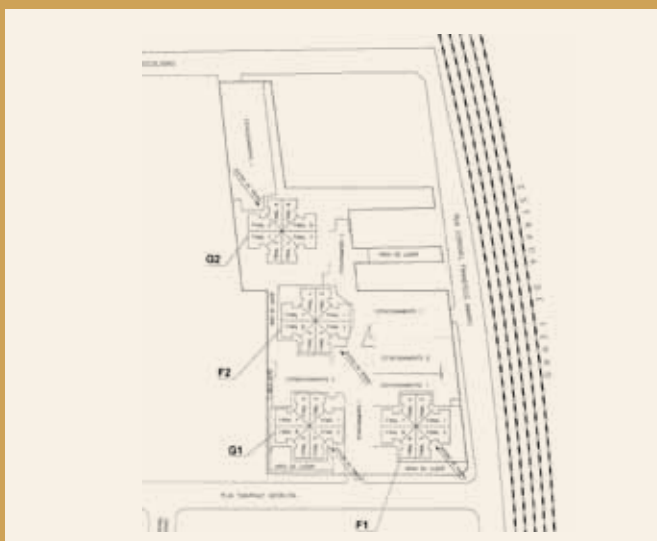
BRÁS G1 E G2



Projeto edificado

Os empreendimentos Brás G1 e G2 são duas torres anexas em formato de cruz, localizadas em terreno de 1.560m² na Rua Sampaio Moreira, 247 próxima estação Brás do metrô e de vias de circulação de transporte coletivo. O projeto implantado pela Construtora CROMA em 2002 apresenta nos dois empreendimentos 100 apartamentos: de um dormitório com 35m² e 100 com dois dormitórios com 42m² em 11 pavimentos. O projeto apresenta circulação vertical (escada e elevadores) pelo centro do edifício, permitindo que os apartamentos tenham vãos de ventilação para duas faces.

Implantação



Planta do pavimento tipo



MOOCA A



○ Situação anterior

Localizado na Rua da Mooca esquina com Rua Pires de Campos, o empreendimento Mooca A está implantado onde antes existia o Cine Imperial e posteriormente cortiço mais emblemático da cidade pela sua densidade e precárias condições de habitabilidade. O projeto desenvolvido pelo escritório Paulo Faccio e Pedro Dias Arquitetos em 2003, conta com três edifícios verticais, dispostos perpendicularmente à Rua Pires de Campos. Os 238 apartamentos apresentam duas tipologias: 160 com um dormitório e área de 35² e 78 com dois dormitórios com 44m².

📍 Projeto edificado



Implantação



Planta do pavimento tipo



MOOCA B e C



Projeto edificado

Mooca B e Mooca C são dois empreendimentos contíguos localizados à Rua Dr Fonn, 235, com excelente localização junto à Radial leste, somando área de 2540m². Os empreendimentos somam juntos 268 apartamentos, com dois dormitórios com área média de 58m². verticais com elevadores, em torres com 10 e 16 pavimentos. Projeto desenvolvido pelo escritório Luiz Cutait Arq. e Urbanismo Ltda em 2002.



Projeto edificado

Implantação



Planta do pavimento tipo



PARI A1



Projeto edificado

O empreendimento localiza-se na conjunção da Rua Canindé com a Avenida do Estado, em área de 5.270m², remanescente de antigo pátio de manobras da ferrovia. O bairro é caracterizado por inúmeros entrepostos comerciais, especialmente atacadista alimentar, sob forte influência do Mercado Municipal. O projeto desenvolvido em 1998 por Leo Bonfim Jr. & Nelson Tiezza 1998, apresenta quatro torres em formato de cruz., com 320 unidades habitacionais, sendo 240 de 2 dormitórios com 47m² e 80 unidades de 1 dormitório com 47m². A circulação vertical é realizada por escada e elevadores no centro dos edifícios, permitindo que os apartamentos tenham ventilação natural em duas faces

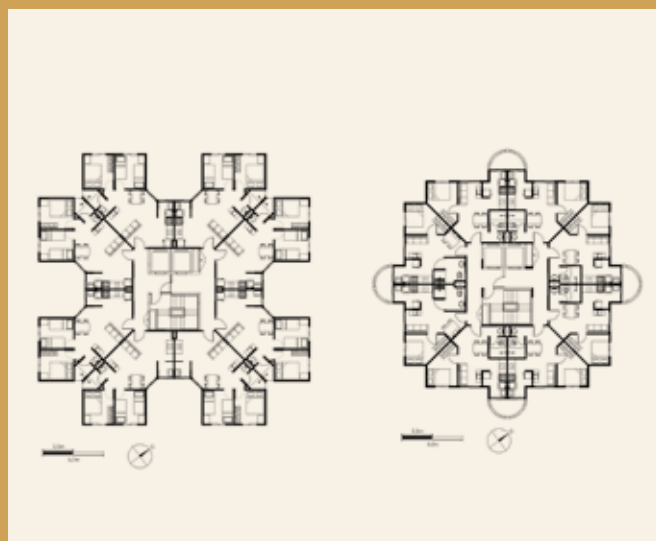


Projeto edificado

Implantação



Planta do pavimento tipo



PARI D



○ Situação anterior

📍 Projeto edificado

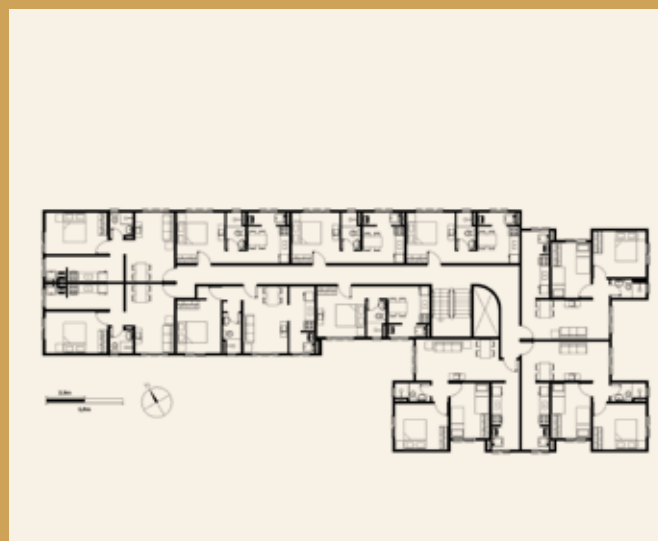


○ Representa nova proposta de empreendimento de habitação de interesse quanto à localização, a escala e programa. Localizado na Rua Canindé, 306, paralela à Avenida do Estado, O empreendimento teve projeto desenvolvido por Paulo Faccio e Pedro Dias Arquitetos em 2003, conta com 42 apartamentos diversificados quanto ao tamanho: 16 quitinetes de 37m², 13 aptos de 1 dormitório com 56m² e 13 apartamentos com 2 dormitórios e área de 72m². Foi implantado em lote remembrado de três imóveis assobradados e encortiçados. Localizado em rua

Implantação



Planta do pavimento tipo



PARI E



○ Situação anterior

○ Situado na Rua Madeira, 124 próximo à Escola de Polícia Militar – incorpora outros quatro lotes ocupados anteriormente por cortiços degradados. O projeto do escritório ACG Arquitetura 2004, apresenta edifício de cinco pavimentos com vão central cortado por três corpos de escada, um atendendo a cada quatro apartamentos. Os 51 apartamentos apresentam duas tipologias: 34 com um dormitório e área de 54m² e 17 apartamentos com Dori dormitórios e área de 66m², os apartamentos localizados no térreo são destinados a pessoas com necessidades especiais.



○ Projeto

Implantação



Planta do pavimento tipo



PARI F



Situação anterior

Projeto edificado

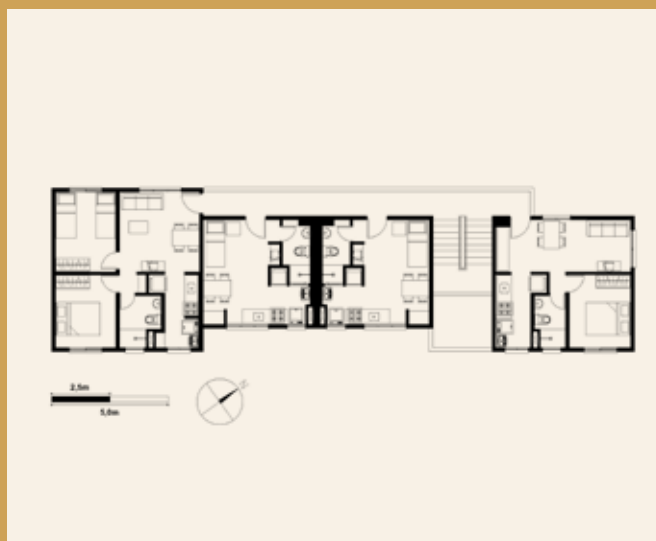


Localizado na Rua Hanemann, 157 em terreno com 390m², é o menor empreendimento implantado pela CDHU. O partido adotado pelo escritório VD Arquitetura Ltda, que desenvolveu o projeto, é de um paralelepípedo, com 17 apartamentos sendo quatro por andar. Apresenta três tipologias em seus 17 apartamentos, 8 quitinetes de 35m², 5 apartamentos de 1 dormitório com área de 53m² e 4 unidades de 2 dormitórios com 65m². O acesso vertical se dá por escadas, e passarelas que permitem acesso aos apartamentos. Atende a proposta do PAC de buscar a sustentabilidade dos empreendimentos menores e melhor localizados.

Implantação



Planta do pavimento tipo



PARI G



◊ Situação anterior

◊ Projeto edificado



Localizado na Rua Canindé, 503 foi implantado em lote de 514m² decorrente do remembramento de dois outros lotes com cerca 50 metros de profundidade, que se alargam na direção do centro da quadra. O edifício tem o formato do lote em L, para o qual foi adotada a baixa verticalização: térreo mais quatro pavimentos. Devido à conformação do lote, o projeto desenvolvido pelo escritório Paulo Faccio e Pedro Dias Arquitetos em 2003, as aberturas dos 26 apartamentos se voltam para área do recuo lateral. Apresenta três tipologias, 5 quitinetes com 40m², 13 apartamentos com 54m² e 8 apartamentos de dois dormitórios com 77m².

Implantação



Planta do pavimento tipo



SANTA CECÍLIA A



○ Situação anterior

📍 Projeto edificado

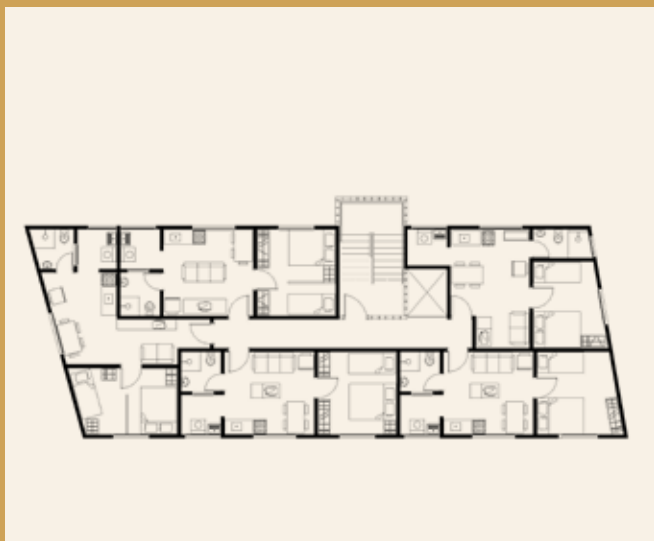


Está implantado no menor terreno de todos os empreendimentos, em lote de 332m², localizado na Rua Pirineus, 117 a uma quadra da Estação Marechal Deodoro de Metrô. A circulação vertical entre os seis pavimentos é feita por meio de elevador e escadas. Utiliza de tijolo cerâmico envernizado e estrutura de concreto aparente, diferindo dos demais edifícios da CDHU. O projeto desenvolvido pela Assessoria Técnica Ambiente Trabalhos para o Meio Ambiente em 2001, apresenta 28 unidades com 1 dormitório e área média de 45m². A cobertura da laje é totalmente utilizada, como área comum para lazer e eventos do condomínio e secagem de roupas em setor reservado.

Implantação



Planta do pavimento tipo



SANTA CECÍLIA C



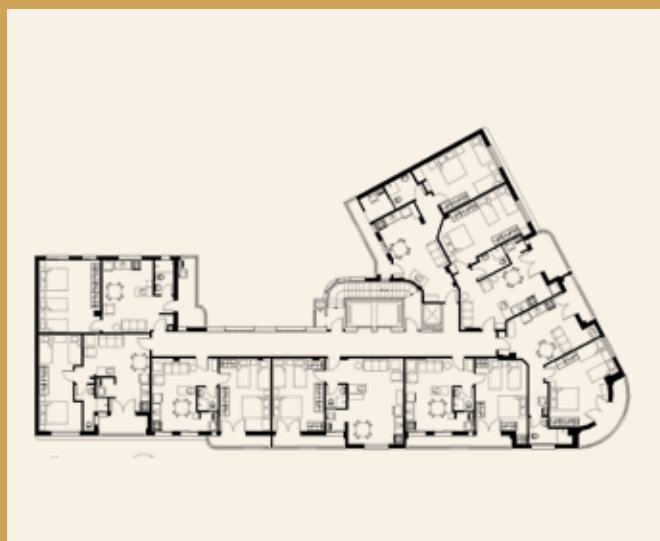
○ Situação anterior

○ Projeto edificado



Terreno de 2.206m², localizado a Alameda Gleite, 783, a uma quadra do Minhocão, eixo de ligação da Zona Leste da cidade. O partido de projeto coordenado pelo arquiteto Carlos Alberto Lorenzon da CDHU em 2009, utilizou rampa de acesso existente no terreno, para dar acesso às vagas de garagem em cota de terreno igual a Al. Helvetia. O desnível entre as ruas também permitiu a construção de edificação com 91 apartamentos, com sete pavimentos com 13 UH por pavimento, sendo 35 unidades de 1 dormitório com 41m² e 56 apartamentos de 2 dormitórios com 54m². Há reserva de área para futura instalação de elevador.

Implantação



Planta do pavimento tipo



SANTA CECÍLIA D



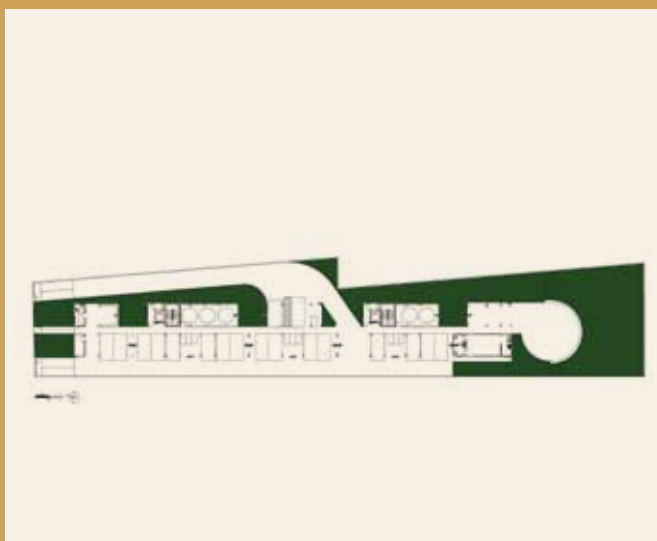
○ Situação anterior

Terreno de 2.206m², localizado a Alameda Glete, 783, a uma quadra do Minhocão, eixo de ligação da Zona Leste da cidade. O partido de projeto coordenado pelo arquiteto Carlos Alberto Lorenzon da CDHU em 2009, utilizou rampa de acesso existente no terreno, para dar acesso às vagas de garagem em cota de terreno igual a Al. Helvetia. O desnível entre as ruas também permitiu a construção de edificação com 91 apartamentos, com sete pavimentos com 13 UH por pavimento, sendo 35 unidades de 1 dormitório com 41m² e 56 apartamentos de 2 dormitórios com 54m². Há reserva de área para futura instalação de elevador.

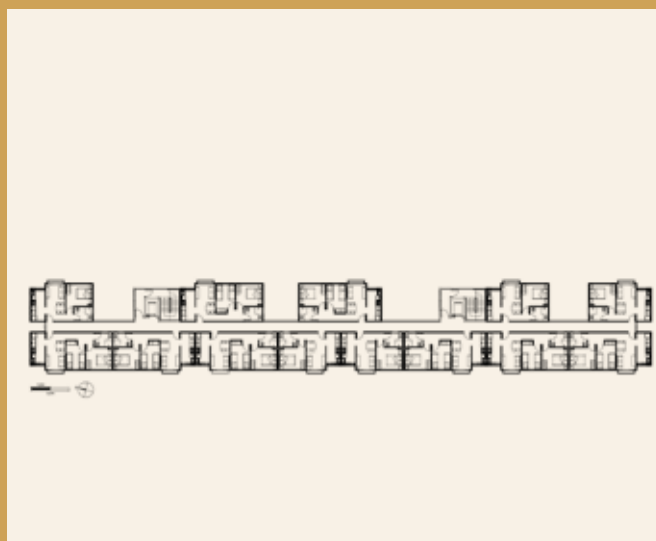
📍 Projeto edificado



Implantação



Planta do pavimento tipo



SANTOS F



○ Situação anterior

○ O empreendimento é localizado na Rua João Pessoa no bairro do Paquetá, antigo centro de Santos, região densamente ocupada por casarões encortiçados. O projeto foi desenvolvido pelo arquiteto Fabio Leme, em 2002 para o terreno de 1.287m², e é composto por um bloco que se volta para uma área central, propiciando aberturas nos lados opostos de cada um dos 60 apartamentos de 1 e 2 dormitórios, aumentando a possibilidade de ventilação cruzada

📍 Projeto edificado



Implantação



Planta do pavimento tipo



SANTOS H



○ Situação anterior

○ Projeto edificado



○ O empreendimento está localizado no mesmo perímetro histórico de Santos, a Rua Amador Bueno, 387, no Paquetá, em área encortiçada e degradada. O projeto desenvolvido em 2005, pela Norte Assessoria, é composto por duas lâminas paralelas que aproveitam o lote retangular, deixando pequeno recuo lateral previsto na legislação e espaço central entre as lâminas. A edificação tem térreo mais 4 pavimentos e conta com 53 apartamentos, sendo 35 de um dormitório com 30m² e 18 com dois dormitórios com 39 m².

Implantação



Planta do pavimento tipo



SANTOS I



Fachada original

Projeto edificado



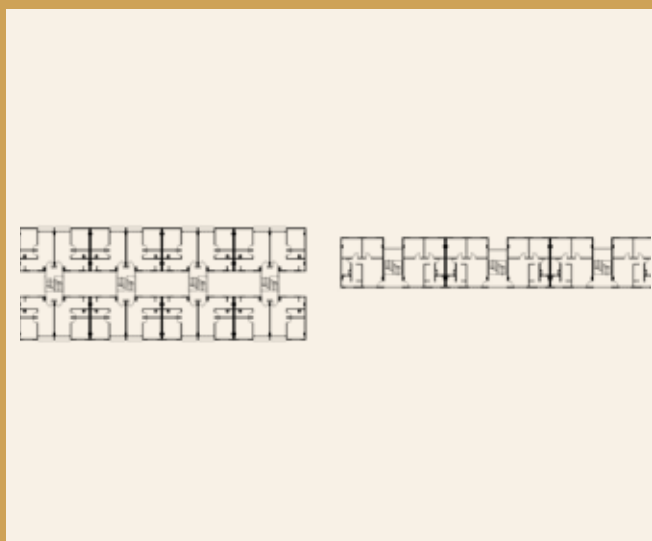
Localizado em quadra vizinha ao Cemitério de Paquetá, tem projeto composto por dois blocos de edifícios, sendo que na testada da Rua São Francisco há edificação tombada pelo CONDEPASA. Apresenta fachada com tratamento de releitura da anterior, escalonada nesta face, atendendo as diretrizes de tombamento.



Implantação



Planta do pavimento tipo



SÉ A



○ Situação anterior

📍 Foto do local



Empreendimento localizado à Rua Tomás de Lima, 85 ao lado da Praça da Sé. Terreno de 996m², resultante do remembramento de lotes encortiçados, com grande desnível de cota para o fundo do mesmo, o que permitiu o desenvolvimento de projeto com 11 pavimentos, 58 unidades, sendo 22 de um dormitório com e 36 com dois dormitórios sob a coordenação do arquiteto. Paulo Pignanelli da CDHU em 2008. A circulação vertical é concentrada numa das faces do edifício, tem elevadores com poço de iluminação e ventilação naturais.

Implantação



Planta do pavimento tipo





O PAC contribuiu para a implementação de programas municipais de atuação em cortiços, gerando a demanda para os imóveis construídos pela CDHU. A ação municipal se deu a partir do comprometimento da CDHU em dar atendimento habitacional as famílias atingidas pelas ações destes programas locais

ALCANCE DOS OBJETIVOS PROPOSTOS

O Programa de Atuação em Cortiços atendeu, em oito anos, 2.745 famílias, das quais 1.841 com apartamentos produzidos diretamente pela Companhia em 23 empreendimentos e 903 por meio de Cartas de Crédito, que viabilizaram imóveis com variadas características. Em parceria com o PAC, a Prefeitura de São Paulo, por sua vez, intimou os proprietários de 1.927 imóveis, dos quais 319 foram reformados de acordo com os parâmetros da Lei Moura, 678 foram erradicados e 120 tiveram o uso alterado. A ação municipal nos cortiços de origem gerou demandas, que foram encaminhadas ao atendimento da CDHU.

Ao todo, entre soluções habitacionais financiadas diretamente pelo Programa e famílias beneficiadas por melhorias nos cortiços de origem, pode-se afirmar que o PAC afetou positivamente as condições habitacionais de cerca de 5 mil famílias.

Avalia-se que o PAC obteve êxito em vários aspectos, dentre os quais:

- Foi um programa previamente desenhado, com objetivos, metas, soluções de atendimento, características de financiamento, públicos-alvo a serem atendidos com indicadores de

avaliação, entre outras condições claramente estabelecidas em contrato de financiamento internacional, como contraponto às linhas de produção habitacional, muitas vezes questionáveis quanto à sua eficácia e eficiência no âmbito de políticas públicas. Essas definições prévias estabeleceram um rumo preciso para o Programa, com poucas alterações no decorrer de sua implementação, o que, se por um lado permitiu que hoje fosse avaliado com parâmetros claros, por outro dificultou mudanças, cuja prática do dia a dia apontava como necessárias.

Apesar das alternâncias de gestão, um dos trunfos do PAC - a continuidade temporal e a integridade no prosseguimento dos princípios do programa - foram mantidos

- A atuação do Programa esteve focada no cortiço – um dos grandes problemas habitacionais identificados nos centros urbanos, mas que até o início dos anos 2000 não era priorizado em matéria de políticas públicas. As experiências-piloto que associaram atuação em cortiços e mutirão vieram se somar às ações promovidas pelo município de São Paulo em locação social e às do Governo Federal em arrendamento habitacional, ampliando a atuação pública no setor, mas sem alcançar expressão quantitativa frente à amplitude do problema.

O PAC trouxe uma nova dimensão à intervenção pública, atuando, sob vários aspectos, no território da área central com: novas edificações (30, incluindo-se aí empreendimentos identificados ao longo de programa cujo cronograma de produção inviabilizou sua inclusão no PAC -BID), crédito para a aquisição de imóveis disponíveis no mercado formal e erradicação de habitações precárias ocupadas por cortiços.

Face ao amplo leque de intervenções, não é mais possível considerar os programas de ação em cortiços como experimentais. Um dos resultados qualitativos do PAC é a capacidade de demonstrar a relevância da atuação junto a essa parcela do déficit habitacional, constituída por pessoas de baixa renda, cuja moradia é marcada pela alta densidade de ocupação e péssimas condições de habitabilidade.

- Para a estrutura administrativa e operacional da CDHU, o Programa também trouxe inovações. A prática da Companhia é a produção de conjuntos habitacionais em glebas vazias doadas, via de regra, pelos municípios parceiros, para as quais é licitada uma composição de edifícios-padrão. Apenas nos últimos anos, foi incorporada a problemática da favela e do cortiço, ampliando a atuação da CDHU para outras demandas que compõem o déficit e também para situações de inadequação habitacional. Além da temática nova, o desenho operacional do Programa teve trajetória específica, com gerência própria, além de procedimentos relativos à negociação e à aquisição de

terrenos, incorporação de novas soluções habitacionais licitadas uma a uma; inaugurou ainda, a concessão de Cartas de Crédito no âmbito estadual, ampliando enfim, a prática e o portfólio de soluções oferecidas pela Companhia.

- Em relação ao modelo financeiro adotado para o atendimento dos beneficiários finais do Programa, destacam-se a explicitação do subsídio concedido, do valor máximo dos imóveis, dos aportes adicionais e, por consequência, do valor a ser financiado em todas as soluções habitacionais ofertadas. Completa o quadro a definição prévia da taxa de juros a ser cobrada e o prazo máximo de financiamento. Trata-se de um modelo financeiro que adotou a transparência nos itens de sua composição, explicitando-a por meio de uma metodologia de aferição que permite ao beneficiário final saber exatamente quais os compromissos que está assumindo, e à CDHU, qual o custo total desse atendimento. Essa não era a prática da Companhia até então, pois a política de subsídio e financiamento tradicionalmente adotada não oferece a mesma clareza aos beneficiários. Assim, o modelo financeiro do PAC poderia converter-se em uma referência para os demais programas.

- Foi o primeiro programa a viabilizar a Carta de Crédito com recursos estaduais, utilizando o mesmo conceito de financiamentos com recursos do FGTS, mas de acordo com as condições descritas acima. Uma das vantagens desta modalidade é a agilidade, se comparada aos trâmites e etapas da edificação de uma nova unidade habitacional. Afinal, o imóvel já está disponível no mercado imobiliário, bastando conjugar o valor da Carta de Crédito com as ofertas de venda de imóveis regularizados.

- Outro ponto positivo refere-se à compreensão da dimensão do trabalho social junto a uma população vulnerável social e economicamente. O PAC investiu nessa linha de atuação, desenvolvendo o trabalho social com o apoio da equipe técnica especializada do Consórcio Diagonal/Ductor. O trabalho envolveu um planejamento amplo, relativo ao processo de intervenção como um todo



(desde a identificação da demanda até a sequência de atividades do pós-ocupação que encerram as ações de acompanhamento técnico), de modo a orientar e sensibilizar a população para a necessidade de organização, buscando uma participação consciente, em propostas capazes de alterar sua qualidade de vida e de facilitar a vida em condomínio. A ação foi densa e persistente, junto a uma população sem vivência anterior de participação para viver em condomínio e sem o costume de partilhar tarefas e deveres. Mesmo quando vinham de um único cortiço, não havia um passado comum de organização (como se supunha no momento de elaboração do Programa), fazendo com que as ações dos técnicos sociais se tornassem essenciais para a sustentabilidade do empreendimento. O trabalho social com esse nível de proximidade traz à tona uma série de questões às quais a CDHU deverá se moldar, no sentido de responder com agilidade a demandas relativas à qualidade técnica das obras das edificações e à gestão dos contratos de financiamento, no que tange à inadimplência e vendas irregulares das unidades habitacionais.

- O PAC promoveu a implementação de programas municipais de atuação em cortiços, gerando a demanda para os imóveis construídos pela CDHU. O município de São Paulo nunca havia aplicado lei aprovada na década de 90, que intimava os proprietários dos cortiços a manter condições adequadas de vida nas moradias que exploravam. A ação municipal iniciou-se efetivamente a partir do comprometimento da CDHU em dar atendimento habitacional ou ajuda de custo para as famílias que não pudessem ficar no imóvel. Em 2009, lei com parâmetros análogos à de São Paulo foi aprovada em Santos, por meio da qual a prefeitura local deu isenção de impostos e emolumentos municipais em troca da adequação dos cortiços à referida lei. Mesmo considerando que as exigências feitas aos proprietários foram modestas e que a lei paulistana regulamentou uma categoria de moradia inferior ao padrão que exige para as construções de habitação de interesse social (HIS), não há dúvidas que se trata de fator novo no contexto dessa parcela do déficit habitacional.

A mudança do local de residência pressupõe um rito de passagem que não se dá apenas, com a entrada no novo imóvel: exige tempo, aprendizagem, participação - de forma que se cristalizem como comunidades organizadas e saudáveis, autônomas e responsáveis



AValiação E MONITORAMENTO



O Monitoramento e Avaliação do PAC foi realizado por meio de uma parceria com o Instituto Via Pública, e teve como objetivo acompanhar o programa e verificar a satisfação dos seus beneficiários. De forma resumida, os principais objetivos da pesquisa domiciliar junto às famílias foram:

- Acompanhar e analisar o processo relacionado à organização das famílias participantes do PAC;
- Acompanhar o modelo de organização condominial escolhido pelos moradores, bem como, as formas de utilização dos imóveis por parte dos moradores;
- Analisar a oferta de serviços públicos e de bens de consumo existentes nas proximidades do condomínio, com o objetivo de avaliar o padrão de acesso a esses serviços e utilização dos mesmos;
- Analisar os impactos do Programa em relação à promoção de melhorias nas condições de vida de famílias moradoras de cortiços;

- Verificar a sustentabilidade do PAC, tanto no que se refere aos custos assumidos pelas famílias quanto aos custos assumidos pelo Programa;

- Conferir a participação das famílias beneficiadas nas decisões do andamento do Programa e, mais especificamente, em relação à organização do condomínio (realização de assembleias, reuniões, manutenção, etc);

- Verificar se o Programa corresponde às expectativas das famílias e se elas estão satisfeitas com a nova moradia.

A pesquisa domiciliar foi realizada em dois momentos referenciais: M1 e M2. O período M1 compreende os primeiros nove meses de moradia nas unidades habitacionais e o período M2 corresponde a dezoito meses de moradia. A pesquisa realizada sob o período referencial M2 consiste numa comparação com os primeiros nove meses de moradia. Foram avaliados os empreendimentos Brás G1 e G2, Mooca B e C, Santa Cecília A e Brás M.

Um grupo significativo dos aspectos pesquisados está relacionado à moradia. São questões que se

referem aos atributos físicos (dez itens), à manutenção do edifício e do apartamento (sete itens). As perguntas sobre a moradia e a satisfação ou não em morar no empreendimento procuraram resgatar, na primeira entrevista com as famílias (M1), a percepção da nova moradia em comparação com a moradia anterior, cuja experiência foi moldada pela condição de residir em um cortiço. Na segunda entrevista (M2), a comparação voltou-se para a percepção da moradia atual, decorrido um tempo mais prolongado no novo espaço habitacional.

Alguns aspectos entre os analisados pela pesquisa de M&A serão aqui evidenciados, com o objetivo de trazer o olhar do morador em relação aos empreendimentos promovidos pela CDHU.

Opiniões sobre o imóvel, seu tamanho, os cômodos e peculiaridades, além da qualidade da construção, serão aqui apresentadas. Acrescenta-se, ainda, a temática sobre a execução de melhorias na moradia, decorrido tão pouco tempo de mudança.

Já o aspecto da inserção urbana do empreendimento ganha uma nova compreensão a partir da

vivência do morador no seu entorno. Salientam-se entre as questões pesquisadas a relação casa/trabalho e casa/educação, como aspectos da localização do empreendimento e cercanias.

O Instituto Via Pública fez uma ressalva em relação à Carta de Crédito, seja porque o universo de beneficiários é menor, seja porque deparou-se com maior dificuldade em conseguir entrevistar esses beneficiários. Além disso, ao analisar os aspectos físicos dessas moradias, a comparação fica distorcida, porque cada imóvel é diferente entre si e dos empreendimentos. Por isso, vale-se mais da percepção dos usuários do que de dados objetivamente comparáveis.

Sair de um morar muito mais precário, no qual se pagava aluguel, sem direito à privacidade e ao uso de locais adequados para se alimentar, vestir, cuidar da higiene pessoal, estudar e assim por diante, para uma habitação que propiciará uma melhor adequação dessas funções, enseja, com raras exceções, notas elevadas de aprovação.

Nesse sentido, os níveis de satisfação mensurados para o PAC, assim como em outros programas

Avaliação da moradia anterior e atual segundo agrupamentos

AVALIAÇÃO	M1					
	TOTAL	BRÁS G	MOOCA BC	SANTA CECÍLIA A	BRÁS M	CARTA DE CRÉDITO
Avaliação da moradia anterior	4,0	4,2	3,9	6,6	3,5	3,2
Avaliação da Moradia atual	9,5	9,2	9,8	9,1	9,9	9,3
Avaliação total (22 itens)	7,9	7,2	8,5	7,1	8,1	7,7
Construção (10 itens)	8,5	8,0	9,0	7,0	9,0	8,1
Manutenção (7 itens)	7,7	6,8	8,5	7,5	7,6	7,1
Atendimento (2 itens)	7,3	7,0	7,8	4,9	7,4	
Convivência (3 itens)	7,1	6,2	7,5	7,8	7,1	7,7

Fonte: pesquisa de monitoramento e avaliação do Programa de atuação em cortiços - PAC. Instituto Via Pública, 2010

sociais, tendem a uma mesma direção: são médias elevadas e quase universais. Ainda mais no caso desse Programa, onde está presente no horizonte das famílias a propriedade futura do imóvel. O acesso, para essa população mais despossuída de bens e serviços, propicia um significado sempre positivo, magnificando a avaliação da satisfação através da “conquista” obtida.

Ademais, o Programa procurou atender a requisitos inovadores: a escolha do local respeitando o “lôcus” da moradia anterior, ou seja, o próprio centro da cidade, cercado de ampla rede de serviços públicos e com excelente sistema de transportes; e, em paralelo à parte física do empreendimento; procurou-se, também de forma inovadora, realizar um acompanhamento de cunho mais social, pelo menos na parte da convivência e no aprendizado do que significava viver em um ambiente coletivo, com novas regras de convivência e assim por diante. Dois enfoques foram utilizados para mensurar a satisfação da nova habitação. O primeiro utilizou um indicador muito simples, calculado a partir da nota recebida para auferir a satisfação da nova habitação comparativamente à antiga. Nessa forma

de cálculo, os níveis de satisfação mais do que dobraram, passando da nota média de 4,0 (M1) ou 3,8 (M2), para 9,5. No segundo enfoque, mais totalizante, a nota média da satisfação quanto à moradia do PAC declina.

Neste caso, diversos aspectos avaliados pelos moradores foram reunidos em quatro eixos, que por sua vez eram compostos por variáveis em números bem diferenciados: o eixo da construção foi composto por dez itens a serem avaliados; o da manutenção, por sete, o da convivência, por três e o do atendimento, por dois. Por eles, foi possível discernir que o item que obteve nota média mais elevada foi o eixo da construção (8,5/ M1 e 7,7/ M2); em seguida, o item da manutenção (7,7 e 7,1, no M1 e M2, respectivamente; o do atendimento, em terceiro lugar (7,3 e 6,8) e, finalmente, o da convivência, exatamente, aquele mais diretamente relacionado às próprias famílias, apresentou a avaliação mais baixa, com 7,1 e 6,7, respectivamente no M1 e M2. Levando-se em conta essas notas médias mais detalhadas, pode-se afirmar que a nota média da satisfação por morar nos empreendimentos passaria de 9,5 para 7,9 no M1 e de 9,3 para 7,2 no M2.

M2					
TOTAL	BRÁS G	MOOCA BC	SANTA CECÍLIA A	BRÁS M	CARTA DE CRÉDITO
3,8	3,1	4,2	6,1	3,8	3,5
9,3	9,0	9,5	9,4	9,6	8,9
7,2	6,9	7,4	6,7	7,9	7,3
7,6	7,1	8,0	6,9	8,1	7,1
7,1	7,0	6,9	6,0	8,0	7,4
6,8	5,9	7,4	6,4	7,8	
6,7	6,5	6,7	7,9	6,9	7,6



O modelo financeiro adotou a transparência nos itens de sua composição, explicitando os valores de subsídios e de financiamento o que permitiu ao beneficiário saber exatamente quais os compromissos que estava assumindo

LIÇÕES APRENDIDAS

Aspectos Financeiros

O PAC proporciona um aprendizado importante para todos os agentes envolvidos.

Uma primeira lição diz respeito à própria modelagem do contrato, que financia o atendimento efetivo, e não a obra que vai proporcionar esse atendimento. O modelo tem méritos, prioriza o benefício, mas funciona quando o tomador ou o executor dispõe dos recursos necessários para executar não somente a obra, como também os investimentos anteriores (no caso do Programa, com os projetos e aquisições de lotes). Os recursos são aportados integralmente no início, e reembolsados pelo BID quando do efetivo atendimento. No caso da CDHU, pesava o fato de o Programa não consumir recursos significativos do montante de investimentos da Companhia, o que permitiu que essa prática fosse adotada. Mas pode não ser o caso de outros tomadores e executores.

Outra questão importante concerne à metodologia para determinação do valor inicial do subsídio. Conforme relatado anteriormente, a Disposição a Pagar, pesquisada junto aos potenciais

beneficiários, distanciava-se da realidade dessa população enquanto beneficiária da Companhia, que determinava, como continua determinando, a parcela da renda familiar que deveria ser alocada no pagamento das prestações mensais. Mesmo que desprezando eventual disposição dessas famílias em arcar com um encargo superior àquele determinado pela CDHU, este era, e segue sendo, o procedimento adotado. Dessa forma, o estudo que ao seu final definiu o valor do subsídio a ser concedido a cada família falhou ao desconsiderar questões essenciais, como uma simples norma do Órgão Executor, a qual deveria ter servido como parâmetro para todos os cálculos e projeções efetuadas. Fica como lição, portanto, a necessidade de aproximar ao máximo a metodologia dos estudos pré-projeto à realidade dos tomadores e executores.

Por fim, merece destaque a influência que determinadas variáveis podem exercer ao longo do desenvolvimento de um programa, especialmente quando se trata de variáveis sobre as quais financiadores, tomadores e executores não possuem qualquer controle. No caso do PAC, podemos destacar a evolução dos preços



e custos de mercado, cuja velocidade a CDHU, nos ajustes de valores efetuados ao longo da execução do Programa, não foi capaz de acompanhar, mas principalmente, a taxa de câmbio, fator que mais contribuiu para o desequilíbrio econômico-financeiro do Programa e cuja trajetória, representada por uma forte valorização do real perante o dólar (ainda hoje tema predominante nas discussões sobre o cenário econômico nacional), gerou a necessidade de se ajustarem os valores de referência do Programa e consequentemente, de se rever a meta de atendimentos. Não é necessário estender-se no tema: o contrato de empréstimo foi assinado em 2002, com uma taxa de câmbio de R\$ 1,90, e se encerra em 2010, à taxa de R\$ 1,70.

Empréstimos internacionais demandam, portanto, cuidados especiais ao considerar em sua modelagem variáveis de mercado, sobre as quais não se tem controle.

Aspectos legais e institucionais

Outras questões de natureza institucional e legal também contribuíram para o aumento dos prazos de execução do Programa. A elegibilidade do atendimento esteve sempre condicionada a ações de outros agentes, o que demandava uma parceria importante entre Estado e Município. Esta parceria apresentou grandes dificuldades no seu arranjo institucional, sendo formalizada apenas em 2006, quando efetivamente foi iniciado o trabalho conjunto.

A implantação do Programa dentro dos prazos previstos depende de uma ação centralizada e priorizada da empresa. As sistemáticas mudanças de dirigentes que ocorreram na CDHU resultaram em alterações de equipes e revisões na oportunidade e pertinência das ações da empresa, trazendo grandes impactos nos prazos de implantação do Programa.

Prazos de implantação dos empreendimentos mostraram-se superiores aos previstos no planejamento das intervenções; a desapropriação de renques de lotes com muitos proprietários, os prazos de licitações e desenvolvimento de projetos de arquitetura especiais e diversificados para lotes, considerando tamanho e renda das famílias encortçadas, em contraponto aos projetos padrão para glebas distantes e licitações e execução de obras em setores urbanos consolidados, são fatores associados que também dificultaram a implementação do projeto no prazo previsto.

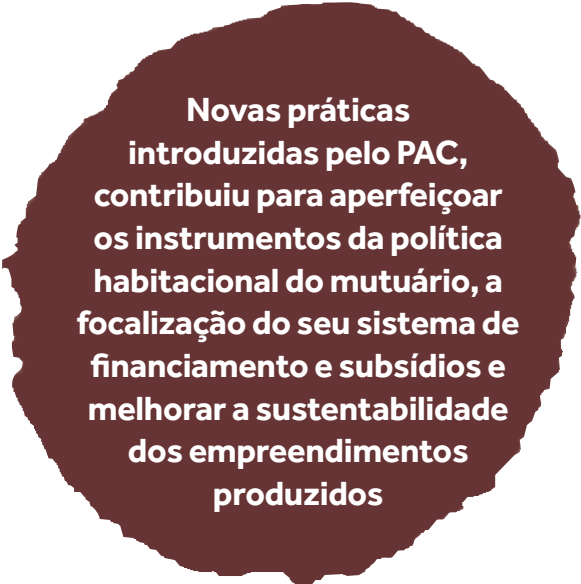
Também ficou prejudicada a modalidade de atendimento por meio de Cartas de Crédito Associativas, em função do entendimento de que havia a possibilidade de delegar às Associações ações a serem realizadas pela CDHU com recursos públicos sujeitos a Lei 8666, o que na prática não se verificou factível.

A CDHU, ente responsável pela execução do PAC, com competência legal e financeira para atuar em matéria de política habitacional no âmbito do Estado de São Paulo, teve uma sucessão de presidentes e de diretores durante os anos de implementação do programa. Cada nova gestão trazia suas prioridades, a partir das quais promovia rearranjos internos, gerando, em muitos casos, interrupção no andamento dos trabalhos. E em alguns casos, como consequência, interrupção de contrato com empresas prestadoras de serviços, como foi o caso da suspensão, por um tempo, do trabalho social junto às famílias. Essa instabilidade é bastante conhecida nas instituições brasileiras e no caso em tela, afetou o ritmo do andamento do programa.

Apesar das alternâncias de gestão, entende-se que alguns dos trunfos do PAC - a continuidade temporal e a integridade no prosseguimento dos princípios do programa - foram mantidos, porque havia o compromisso internacional com cláusulas claras e regulamento operacional pré-desenhado, como já foi observado durante este capítulo.

No entanto, o fato de existir o citado contrato internacional não impediu que, em certas ocasiões, o PAC fosse considerado um programa sem prioridade interna, afetando com isso seu desempenho e o cumprimento das metas.

A interlocução com um agente externo – o BID – por sua vez, foi um fato novo dentro da CDHU. Há que se relatar o aprendizado para a equipe da Companhia em trabalhar com um novo tema – cortiços na área central, com um modelo de programa e modalidades de atendimento novas, e acima de tudo, com a formatação pré-estabelecida, sem muita margem para alterações de percurso. De fato, as regras estabelecidas pelo programa não podiam ser revistas com facilidade. Por se tratar de um contrato com recursos internacionais, qualquer mudança, mesmo acordada entre CDHU e BID, dependia da anuência de instâncias vinculadas aos Governos do Estado e Federal. Isso ocorreu, por exemplo, quando eram necessárias alterações na modelagem financeira: o intervalo entre detectar o problema e solucioná-lo resultou excessivamente longo.



**Novas práticas
introduzidas pelo PAC,
contribuiu para aperfeiçoar
os instrumentos da política
habitacional do mutuário, a
focalização do seu sistema de
financiamento e subsídios e
melhorar a sustentabilidade
dos empreendimentos
produzidos**

Há que se lamentar, por fim, o espaçamento das missões do BID na fase de implementação, ao contrário do que ocorreu na fase de formulação do programa em que as missões eram constantes. O desempenho não é fruto apenas de um bom desenho, mas também de monitoramento e acompanhamento³.

Aspectos Sociais

Sabe-se que o problema da moradia está intimamente relacionado com outros aspectos que, juntos, conformam a situação de vulnerabilidade social que envolve a população alvo do Programa. Por isso, faz-se necessário ampliar o escopo da atuação junto a essas populações para além da disponibilidade da unidade habitacional, até mesmo para que elas consigam construir uma nova concepção de moradia. Alguém disse uma vez: “é fácil tirar a gente do cortiço, difícil é tirar o cortiço de dentro da gente”⁴.

Constata-se a necessidade, ainda na preparação para a mudança, de fortalecer o processo de construção de uma nova concepção de moradia, entre as famílias, assim como o fortalecimento de uma compreensão mais adequada da relação com a coisa pública.

Mudar-se para um desses empreendimentos significa penetrar em outro ambiente, conhecer novos vizinhos, adaptar-se a novos padrões, inserir-se num contexto com grandes exigências de convivência e organização coletiva imediata. Antes da mudança para a nova unidade habitacional, são realizadas atividades visando o início de construção de uma nova moradia.

É nesta perspectiva que o trabalho social desenvolvido pelo PAC vai além da disponibilidade de uma moradia digna. Com base em projetos especiais que progressivamente vão orientando novas práticas, procurou-se mobilizar os moradores para que eles se envolvessem

na busca permanente pelas Públicos e Entidades da Sociedade Civil.

A demanda beneficiada é constituída por famílias com rendimento baixo. Têm que assumir formalmente o pagamento das taxas de condomínio, água, luz e gás, conscientes de que as despesas comuns dependerão de um esforço de todos no controle do consumo. A maior parte delas não tem experiência de um acompanhamento mais detalhado dos seus próprios gastos; onde moravam pagavam um aluguel, em geral alto, que englobava distintos custos. E, salvo exceções, no cortiço ou pensão onde moravam, não havia organização para manutenção da edificação.

A maioria dos moradores não percebe que, com a renda de que dispõem, não é possível preencher ideais de organização e manutenção – em limpeza, segurança, comunicação – próprios dos condomínios de classe média que, aliás, lhes servem de referência. Nos condomínios de baixa renda e de interesse social, em que vivem, os moradores precisam despende esforços especiais em formas de organização participativa e economia para garantir a sua sustentabilidade.

São moradores de diferentes origens, culturas, hábitos familiares, com experiências variadas e falta de uma maior experiência de vida em organismos burocráticos, como é o caso dos Condomínios. Desde a assinatura do Termo de Adesão, passando pelo Instrumento de Concessão de Uso Onerosa com Opção de Compra, o recebimento e pagamento mensal do carnê, a leitura de informativos, a participação em reuniões e assembléias, tudo isso implica a necessidade de adaptação a procedimentos formais e socialmente reconhecidos de comportamento e relacionamento social complexos.

A mudança do local de residência de um cortiço ou pensão para um empreendimentos vai além de uma simples mudança de endereço - pressupõe um rito de passagem que não se dá,

³ Texto extraído - Apoio para a elaboração do PCR - Informe de Terminación de Proyecto - Instituto Via Pública dezembro 2010

⁴ Texto extraído do Manu al do Trabalho Social nos condomínios CDHU-PAC - Consórcio Diagonal Ductor / CDHU - dezembro 2009



apenas, com a entrada no novo imóvel. Exige tempo, depende de mudanças em padrões de referência, da aprendizagem, da participação, da implantação de normas e procedimentos de organização e gestão do conjunto, de forma que se cristalizem como comunidades organizadas e saudáveis, autônomas e responsáveis.

Os aspectos relativos à gestão são prementes no processo de desenvolvimento dos empreendimentos como condomínios, propriamente ditos. Ressalte-se o caráter autoritário da maior parte das lideranças o que, por isso mesmo, limita as possibilidades de ampliação da participação, criando-se, assim, um círculo vicioso: os síndicos trabalham sozinhos porque são autoritários, e porque têm

métodos autoritários de direção, não conseguem ampliar uma base de apoio ativa entre os moradores. Normas e procedimentos de gestão ainda dependem de maior elaboração e adesão. Faz-se necessário um esforço na construção e consolidação de modelos e formas de administração mais adequadas a condomínios de baixa renda e de interesse social, como os do PAC. Eles carecem de procedimentos especiais, fluxos de informação, de comunicação e de decisão, sobretudo no que tange a procedimentos participativos de gestão.

Há que se aperfeiçoar também os circuitos de comunicação entre os Condomínios e a CDHU, para uma maior clareza quanto aos respectivos papéis e responsabilidades.



Final Report
THE SLUMTENEMENT HOUSES
ACTION PROGRAM

CONTENTS

	PRESENTATION	59
	THE SLUMTENEMENT HOUSES AND THEIR RESIDENTS	09
	THE LOAN AGREEMENT AND ITS MOST RELEVANT ASPECTS.....	11
	1. Organization for Implementation	
	2. Financial Aspects	
	3. Organization and Development of Social Work	
	4. Housing Services Goals	
	PARTNERSHIPS	19
	1. Partnership with the City of São Paulo	
	2. Partnership with the City of Santos	
	PROJECT EXECUTION.....	27
	1. Sector Projects	
	2. Practice Strategy	
	3. Services provided through CDHU Social Housing Projects	
	4. Services provided via Letter of Credit	
	SCOPE OF PROPOSED OBJECTIVES	43
	EVALUATION AND MONITORING	47
	LESSONS LEARNED.....	51
	1. Financial Aspects	
	2. Legal and institutional aspects	
	3. Social Aspects	

PRESENTATION

This document is a Summary of the Final Report of the SlumTenement Houses Action Program, object of the 1354/OC-BR Loan Agreement between the State Government of São Paulo and the IADB (Inter-American Development Bank), signed through the Company of Housing and Urban Development (CDHU) in June, 2002 and implemented until December 2010. Undertaken by the State Government of São Paulo, this ambitious and innovative Program aims to revitalize deteriorated inner city areas and improve the lives of families living in slum tenements by offering them better housing conditions. In a partnership with IADB, the implementation of the Program in all its complexity took 9 years to complete. For the first time IADB has financed a project aimed the offer of the of low-income housing as a factor for life quality improvement and renovation of urban downtown areas in a partnership with CDHU, the company in charge of the State of São Paulo housing policies. CDHU could successfully develop new interventions, whose complexity would require an institution capable of not only granting loans and subsidies for housing, but also managing the resulting portfolio.

The highly complex actions performed by the program are mainly aimed at the concession of credit and allowances to ensure, adequate housing supply in central areas to tenement houses populations and, at intervening upon the inner-city slum areas by promoting or inducing operations of urban renewal in an integrated manner. These actions mean a major paradigm shift in the production of social housing projects – from the distant outskirts to urban lots in central This report describes, briefly, the financial aspects of the loan and the innovations created in the housing production and in social work methodologies by describing the main achievements of the program in an effort to achieve goals in sustained action.

THE SLUMTENEMENT HOUSES AND THEIR RESIDENTS

Slum Tenement Houses are multi-family dwellings divided into informally rented rooms, located in the central areas and equipped with complete infrastructure, in which each housing unit is found in a precarious situation such as collective use of sanitary facilities and overlap of functions without any privacy. The same room, for example, may be used as a bedroom, living room and kitchen.

Another feature of the tenement house is the informal commercial relationship between residents and owner agents that consists of an informal agreement for a single room rental (to be used for all activities) and sharing of common areas and washrooms.

In surveys conducted by SEADE in 2004, a Program reference, the number of tenements in the central area of São Paulo was estimated at 24.000, with a population of 160.000 families (596.000 people) – which accounted for 6% of the county population. It was also known that almost half the slum tenement population consisted of women, representing 34.7% of household heads. In households whose heads were over 40 years of age, nearly 60% were female.

The survey found that in general, these households were small, with an average of 3.3 people, 37.2% of households had no children, 17.4% of which consisted of only one person.

More than two thirds of the tenement residents could not prove their income, due to the informal nature of their occupations. The distribution of households according to income showed concentration in the lower economic segments – 56% of residents earned between 2 and 5 minimum wages.

These characteristics, added to the difficulty in getting guarantees to hold leases in the formal housing market represented one of the reasons why tenements slums were an appropriate housing alternative for many families. However, these families were actually drawn to inner-city slums because of proximity to work and social services available in central areas of the city, which allowed savings of 20% to 30% of their income.

Besides the appalling housing conditions, centered around the collective use of sanitary and laundry facilities, it is important to emphasize the fact that the rental market in inner-city slums is informal and unprotected. Often, the administrator collects the property rent, water and light bills without providing a formal lease. This informality and the struggle among the families for the use of common spaces generate collective violence situations and precarious health conditions.

*Some population characteristics identified by the SEADE FOUNDATION * survey have influenced the program design and helped ratify a number of options regarding financial modeling and types of intervention.*

Two stand out: i) the income profile which, although low and anchored in informal work relations, did not prevent residents from compromising (even with great difficulty) a significant part of their income on monthly payments. This helped substantiate the housing financing proposal with explicit subsidy, once tenement residents were defined as potential customers for social housing programs; ii) the socio-demographic characteristics showed small families, along with those one-person households, suggesting a mix of types which included more compact solutions.

* CDHU-SGPAC. SBI-PAC Socioeconomic Survey. Fundação Sistema Estadual de Análise Seade, São Paulo, 2002.

THE LOAN AGREEMENT AND ITS MOST RELEVANT ASPECTS

Unlike other projects focused on the development of construction projects and carried out jointly with the IADB, PAC aims to provide social housing services to slum families living in central regions of the cities of São Paulo and Santos. The offer of social housing may be rendered through three different formats: housing units directly built or renovated by CDHU; Letter of Credit for the purchase of property on the market or per diem allowances for families who have no income or willingness to take over housing loans. The Project is premised on essential interventions in original slum tenement buildings and establishes the eligibility of families for access to housing solutions to be financed by the Program.

After detailed diagnosis on the housing situation of slum residents in downtown areas was carried out, a number of premises were identified for the formulation of a housing program concerning slum demand:

- A considerable contingent of tenement residents in downtown areas without any formal lease agreement;
- Poor housing conditions, showing great unhealthiness;
- High rental costs, especially due to privileged location close to transport system, health and educational facilities.

The 1354-CB-BR Loan Agreement, was signed by the State Government of São Paulo, as the borrower, and the Inter-American Development Bank (IDB) on June 23, 2002. In the Operating Regulation annexed to the contract, it was agreed that

the Program implementation would be effected by the Company for Housing and Urban Development of the State of São Paulo (CDHU) based upon its legal and financial capacity. The financial obligations of the borrower (in São Paulo) are guaranteed by the Brazilian Federal Government, as the transaction guarantor.

PAC had an estimated cost of US\$70 million (seventy million U.S. dollars). Out of this total, the amount of funding provided by IADB would be originally US\$34 million (thirty-four million U.S. dollars). CDHU, in return, would make available US\$36 million (thirty-six million U.S. dollars) and, with a review conducted in 2009, the Program ended up at a total US\$59 (fifty-nine million U.S. dollars), with the IADB loan of US\$23 (twenty-three million U.S. dollars) and CDHU keeping the same amount – US\$36 million (thirty-six million U.S. dollars) – as originally planned.

1. Organization for Implementation

The Executing Office Agency responsible for the planning and administration of PAC's implementation actions was the PAC Management Superintendent (SGPAC) up to 2007. From this time to 2010 the Superintendent of Slums and Other Informal Settlements took over, under the coordination of CDHU Planning and Development Department. As provided in the Program Operating Regulations, the Diagonal Ductor Consortium was hired to provide technical support for planning, control and technical operations, organization of demand and post-occupation work.

2. Financial Aspects

Housing services provided by PAC used two independent financing and subsidy instruments – Credit Granting in the costly modality for units produced by CDHU and Funding Agreement for on-the-market units via Letter of Credit – and Subsidy Certificate for both modalities.

In the PAC format the concept of “pay availability” has been used, that is, a fixed amount of subsidy has been set for all beneficiaries. This subsidy will be granted cash upon the signature of the financing contract and deducted from the amount to be financed. The recipient is given the choice of adding additional intake of savings in advance. This model, unlike the current CDHU subsidy policy, offers the opportunity to adopt explicit subsidy as an alternative to the model used by the Agency since 1989, the “cross subsidy” – characterized by discounts or benefits which varied according to the compromise established and were regressive along the financing term. To ensure funds for families with insufficient payment capacity, families with enough ability to pay had their installments increased by 10%. As a consequence, the same type of apartment may have different monthly funding values, which caused dissatisfaction among borrowers and higher default rates.

Unlike other projects carried out jointly with IADB which aimed at construction projects, these IADB loan resources are aimed at granting credit and subsidies for housing projects. Housing services have been provided and carried out basically through three modalities: units previously built or renovated by CDHU, Letter of Credit for the acquisition of on-the-market property or subsistence allowance, for families who had no income or were not willing to take over housing loans. The construction of housing units for program beneficiaries started by ample diagnostic analysis, so that the row of tenements would be identified and eventually bought by CDHU through expropriation or demolition. Architectural and engineering designs were developed specifically for these lots and new homes were built or renovated. However, these investments were not eligible for purposes of proof of expenses. It was only after the apartments were commercialized and a contract signed with CDHU, that this instrument, which grants credit and subsidy, was submitted to IADB for purposes of evidence and reimbursement.

Families who choose to get a Letter of Credit have total freedom of choice as to which property to buy, provided the value does not exceed the value issued, which, in turn, depends on the funding capacity established by family income.

The subsistence allowance value has been calculated based on the premise that the amount should be enough to subsidize slum family's rental lease for six months, according to average tenement rent at the time.

The Program reference values (subsidies, highest financing value, subsistence allowance value and interest rate charged), as provided in the Program Operating Regulations could be reviewed annually according to the limits established in the Loan

Agreement. Subsidy is limited to US\$5,000.00 (five thousand dollars) and funding up to US\$10,000.00 (ten thousand dollars).

In January 2008, in order to reverse the Program economic and financial imbalance, caused by a number of factors (appreciation of the Brazilian currency against the dollar, rising costs of housing production, decrease in income level of targeted population, among others) there was an increase on PAC reference values (subsidy, maximum credit and subsistence allowance) and a decrease on the scope of housing services provided (from 5.000 to 2.740), with US\$10,000,000.00 (ten million U.S. dollars) being cancelled off the loan amount .

Two deadlines were added in order to allow full development of the actions necessary to accomplish program goals. The contract deadline was extended by 18 months – it should now end in September 2009, in November 2008 and again on November 25, 2009. A December 23, 2010 new deadline was established.

3. Organization and Development of the Social Work

The Social work developed for the Slum Tenement Houses aimed at guiding and making families aware of the need for organization and participation in proposals to change their living conditions and life quality, according to a housing alternative defined by the family as appropriate to their socioeconomic conditions. The methodology developed for PAC social work set two priorities: a prospecting demand survey and organization of post-occupation demand. The Survey on demand – future beneficiaries of the program could be dwellers of the tenement houses bought for renovations or of other tenement houses which were under interventions leveraged by city notifications based on the Slum Tenement Law.

The identification of the modality of housing offer was oriented by the general reference should be the self-focusing process, that is, a participatory strategy to ensure the consolidation of housing alternatives for every single family, according to their conscious expectations before the options offered by PAC (future services to be provided at the project, units built by CDHU, Letters of Credit, or subsistence allowance).

The prospecting demand survey corresponds to activities supporting the definition of demand – from slum inspection, program publicizing, selection of families, surveys on their socio-economic background to promotion of group integration and strengthening of community sense among families who will inhabit the buildings.

This methodology intended to minimize the risk of quitclaim rates and sales or speculation, since families would have opportunities to adjust their expectations to the products offered and their ability or willingness to pay.

Guidelines for post-occupation social work were especially aimed at the sustainability of each Housing Project. They covered the whole process, from the time families joined

the program and preparatory actions for the move were carried out, until after residents had moved to apartments built by CDHU. They provided guidance on use, maintenance and improvement of collective and private spaces, including fees and charges inherent to condominium life, organization and administration of the condominium and support related to family integration to the neighborhood. Finally, guidance concerning access to services and facilities in the surrounding areas was also provided.

The second phase of post-occupation social work is the Mobilization of Social Capital which includes a socioeconomic survey of households (Action Research). These actions aim at increasing families' level of awareness and pro-activity in finding solutions to their problems. These actions are carried out through meetings, workshops and courses, in an effort to assist residents to further improve their life quality and are related to health, education, income generation, employment, culture and entertainment. Participation in condominium life, contact with services in the surrounding area and outside, promotion of social safety nets to residents, are all highly encouraged.

Since the beginning of the prospecting demand survey, collective activities have sought to strengthen the systematic structuring of the community, expand collective work, promote actions to encourage the use of urban infrastructure and services and construction of social protection networks.

4. Housing Offers Goal

By the end of 2007 PAC intended to provided housing services to 5.000 families living in slum tenement houses, 4.500 of these in the city of São Paulo and 500 in Santos. As part of the second program step, the goal was to reach 11.000 households between 2007 and 2011.

Program goals were revised in 2009, due to the impact of foreign exchange and a US\$10 million cancellation, which caused the program to reach 2.740 families instead. The primary goal was reached in March, 2011 with the sale of housing units under construction.

PARTNERSHIPS

1. Partnership with São Paulo County

In 2005, a partnership with the City of São Paulo allowed the creation of a program for inspecting buildings used as tenements, taking as parameters the existing Law Number 10.928/91 and Regulator Decree Number 33.189/93. According to this law, the county is responsible for inspecting city buildings to make sure they present adequate conditions after undergoing structural interventions complying with legal provisions. In case where compliance proves unfeasible, use should be interdicted.

In both cases – families who needed to leave the slum tenements because improvements were being made as in cases of slum interdiction and eradication, São Paulo counted on the support of CDHU for the provision of housing units and PAC Letters of Credit, without which the compliance with the Law could not have been accomplished as it was.

Closing down slums and offering housing services to families were solutions provided by PAC with the purpose of qualifying the downtown areas of São Paulo state capital. This partnership the City could fulfill the role of inspection agent and promoter of changes without having to directly construct housing facilities for families in need.

As a partner agent, CDHU, in turn, was able to expand its actions through slum tenement houses in the neighborhoods of Sé and Móoca. It intervened in a significant number of properties, contributing not only to healthier housing conditions, but also to the eradication of those slums which could no longer be inhabited. CDHU also met demand by offering access to housing facilities.

2. Partnership with Santos County

PAC activities in the city of Santos were implemented through integrated actions between the city of Santos and CDHU and have been established by a Memorandum of Understanding signed in May 2004 (attached).

The city of Santos has implemented the Revitalization and Development Program known as the Alegria Centro Project , for the Central Historic Area in Santos. The Program deals with local urban landscape elements, sets norms, standards and fiscal incentives. It also allows owners and entrepreneurs who settle down in a restored or preserved building to receive tax exemptions, as IPTU, ISS and ITBI, among others. The objective is to reconstruct the history of Santos, restore the architectural heritage and resume socio-economic development of the downtown area. Since 2003, the Program has surpassed the 200 mark of renovated properties and 1.200 public companies. In May 2008, the program was expanded with the creation of Alegria Centro Housing Program, which proposes rules for the renovation or construction of residential neighborhoods in the Central Region, Paquetá, Vila Nova and Vila Mathias. It offers tax incentives of different sorts and proposes a partnership with owners. Owners of about 280 buildings which have become unhealthy dwellings, who fail to adapt them to the rehabilitation program will suffer penalties. CDHU / PAC supported the identification of these slum tenements through a joint effort with the Planning Secretariat of Santos, Santos COHAB, Secretariat for Social Action, the Regional CDHU Office in Santos. The proposal was made official by Municipal Law 688 / July 2010. The Alegria Centro Housing Program has created the technical environment for the partnership between SH/CDHU and the Municipality of Santos to expand in order to optimize the investments made by CDHU for the implementation of two housing projects to be marketed soon.*

The program meets Complementary Law 53/92, related to the creation of Special Zones of Social Interest – SZSI (ZEIS, in Portuguese) with the objective of adapting land property to social functions. For these portions of the territory with specific destinations, rules for use and land occupation have been set, having as primary goals production and maintenance of social housing. The Government should promote housing programs and projects primarily intended for low-income area residents, by the improvement of living conditions in existing slums and relocation of residents to new housing units in the same neighborhood.

By the time the first step of the Santos Project was implemented, 113 units had been offered within two housing developments on João Pessoa and Amador Bueno Streets, that are, Santos F and Santos H, respectively. The units, sold to families living in 42 slum tenement houses, were prioritized by the City to enable interventions in the Market Hall area in the district of Paquetá.

Along the same operational design of the Slum Program in São Paulo, the City of Santos will monitor tenement houses compliance in the Santos area. Any interdiction of those which do not comply with the legal housing parameters will get local incentives to ensure intervention without penalizing residents.

* CDHU. Slum Tenement Houses Program/ Santos (mimeo, dateless)

PROGRAM EXECUTION

1. Sector Projects

Among management mechanisms implemented by PAC for its operation, a methodology for project identification and prioritization in the perimeters of the Intervention Sectors was established; representing approximately 45km² of São Paulo expanded downtown area. In the city of Santos a part of the Paquetá After the steps of identifying the slums and lining off the Basic Intervention Sectors were completed, the planning to implement PAC according to the Operating Rules of the Program stated that the eligibility criteria would be applied to pre-selected property, that is, to groups of property or vacant land which showed highest potential use for the Program. From then on the type of intervention indicated in each case was defined.

Nine sectors were grouped into three lots of three BSIs (Basic Sectors of Intervention). Technical companies were hired through competitive bidding to carry out specific studies, as the following table shows.

2. Practice Strategy

The Sector Project consisted of diagnosis that pointed out urban and housing characteristics of the target areas based on previous research by SEADE. A BSI action plan was created through monitoring and analysis of the features of each Sector Central Area – their different urban dynamics and potential demand profile for diverse projectsThe result obtained was a list of feasible housing solutions that took into account urban, architectural and socio- economic issues. The strategy adopted was of successive approximations conceptualized through five steps:

- *Sectors of Intervention Characteristics*
- *Potential / sub sector for intervention*
- *Intervention Priorities*
- *Feasibility Study*

The initial procedure for designing each sector's plan was to confirm and rectify through field work the slum real estate title register provided by SEADE. At the same time other information related to urbanization aspects were verified: a survey of land use and zoning was conducted in order to identify buildings

occupied by degraded sub-housing and their integration within the surroundings. The field research was carried out by trainees (undergraduate senior students in architecture, engineering and geography) who used forms of physical characterization to update the SEADE-2001 surveys. In the process, architectural and urban aspects were also identified through photos and notes.

This first approach has resulted in a comprehensive listing of slum tenements, whose weighted attributes are organized into a chart. In the second step of pre-selection, real estate are identified for greater opportunities of intervention in which diagnoses and structural pre-feasibility studies are further looked into. These studies are based upon the analysis of specific real estate conditions concerning existing buildings and their occupation, local government research data, law surveys and field inspection trips.

For these slum tenement houses structural and social feasibility studies were carried out based on the socioeconomic profile of the resident population. These studies aim at implementation and configuration of the proposed projects in order to guide the interventions to be held later. They were based on legal issues – occupancy rate, coefficient of use, retreats and implementation readiness. At the same time, research of land titles of selected real estate was initiated. An inventory of property for sale in the targeted locations and a real estate appraisal report (1st degree) were produced according to legal standards. Information about the real possibility of acquiring the property was also searched and, whenever possible, names and telephone numbers of real estate owners were also made available. Through these data the types of housing units and costs of production were determined. The project should provide solutions not only to the architectural and urban issues involved, but also to availability of demand to take over acquisition costs. Families with lower income profile can take over purchase costs of units preferably without adding the costs of high-rise condominiums.

The projects listed under Sector Projects are summarized in the table below, according to Intervention Sectors:

DEVELOPMENT PROJECTS	Nº REAL ESTATE	Nº SLUMS	Nº HOUSEHOLDS	Nº PROJECTS	Nº HU POTENTIAL
Barra Funda	172	24	318	13	1.228
Santa Cecília	47	30	418	8	759
Bela Vista	51	19	156	7	778
Belém	32	26	230	8	433
Liberdade	40	24	118	5	497
Cambuci	20	12	114	4	423
Mooca	13	10	122	6	541
Brás	36	26	315	11	396
Santos	35	16	139	8	372
TOTAL	311	171	1.791	62	5.055

Note: Pari Sector has been developed internally as a sample of mechanisms adopted during the negotiation stage of the Loan Agreement with IDB. The study has resulted in 07 development projects in the sector.

As a result of these sector projects, 62 feasibility studies were analyzed by PAC technical team. Out of these, 46 were prioritized for implementation in the first phase and 30 were actually implemented, some after the IDB loan agreement had already expired. These projects represent an important supply of social housing in each sector, but in some of the sectors, limiting land costs and legislation to preserve historic heritage, among other variables, have determined limitations to the production of social housing projects.

- The Pari neighborhood clearly shows the stagnation of the downtown districts regarding land transition use. The agrarian structure of this old central region in São Paulo can be noticed by examining real estate titles. Some real estate still carry title dates prior to the creation of the Property Registration Office in 1916. In these cases research was extended to the Collection of the Registrar General prior to the current Notary's. It was also hard to access values of old houses in the sector, since not enough buying and selling operations take place, which would allow the use of methodology for the comparison of market prices.
- There are heritage preservation built areas throughout the whole expanded downtown area, but the Bela Vista neighborhood has streets, squares, staircases, and over a thousand Historic heritage properties. Many of their owners are not willing to undertake the recovery of the buildings, which have been turned into tenements. This fact alone has made Bela Vista the district with the most number of slum tenement houses in the city and the one that, paradoxically, presents fewer opportunities for implementing social housing projects.
- Districts in São Paulo have undergone many changes over the last decade. In some of them, changes have been dramatic. As economic growth drove the real estate market, old huge factory sheds gave way to condominium projects with good infrastructure. At the same time, streets and avenues were built to keep up with the city growth, help alleviate traffic jams and open opportunities for the construction of new subway stations.
- Extensive cheaper lots and high construction potential have been leveraging the Mooca neighborhood to adapt to a vertical real estate market, as shown by its position in the ranking of residential condominiums in the city. It has risen from 29th in 2003 to 4th in 2004 (ten projects), showing the biggest growth in the number of new residential projects. In the past four years, according to data from the Brazilian Heritage Studies (Embraesp), 38 new real estate projects have been introduced in the market – a total of 3,510 of medium and high standard apartments.
- Real estate growth in these neighborhoods on the fringes of Line 3 – Red Subway Line and Radial (access means to the East Side) has created new dynamics of slum tenements. Mooca has presented a decrease on the number of slum tenement houses from the first survey by SEADE / 2001 of 111 inner-city slums to 69 in 2004, when the Slum Tenement Sector Project was implemented.
- The number of slum tenement houses in São Paulo is still only an estimate. However, it has been noted that since the beginning of the Slum Program implementation, the number of real estate properties invaded by homeless populations has significantly

increased – warehouses, parking lots and houses. Some are old large tenement houses whose owner/dealer has stopped charging rent, and in others, which present poor structure and precarious situations, there has never been any payment for their use. There is no exact record on the number of these substandard housing properties, which spread out in the districts of Mooca and Bras in old warehouses and factories.

3. Housing Provision - Projects CDHU

FINISHED PROJECTS			
Nº OF HOUSING UNITS	PROJECT	LOCATION	END DATE
160	Pari A	R Canindé ,53	2002
28	Sta. Cecília A	Rua Pirineus,117	2003
88	Brás G1 EI	Rua Sampaio Moreira, 205	2004
112	Brás G2 / EI	Rua Sampaio Moreira, 207	2004
140	Mooca B / EI	Rua Dr. Fomm, 173	2005
128	Mooca C / EI	Rua Dr. Fomm, 235	2005
66	Brás M / EI	Rua Martim Burchard, 254	2006
42	Pari D	R Canindé, 306,320	2008
17	Pari F	Rua Hannemann, 152	2008
26	Pari G	R Canindé, 503	2008
70	Sta. Cecília C	R Ana Cintra,123 esq Av S João	2006
53	Santos H	R. Amador Bueno, 387	2008
60	Santos F	João Pessoa, 400	2008
238	Mooca A (Cinema)	R da Mooca X R Pires de Campos	2009
160	Pari A2	R Canindé ,53	2010
38	Belem L	R Celso Garcia,2224	2011
57	Bela Vista A	R São Vicente,248,	2011
59	Bela Vista D	Ra Conde de São Joaquim,163	2011
63	Bom Retiro D	Rua Djalma Dutra, 228	2012
1605			

Situation on July/2012

PROJECTS IN WORKS

Nº OF HOUSING UNITS	PROJECT	LOCATION	END DATE
44	Belem H	R Carlos Guimarães,82	2013
62	Belem I	R Celso Garcia, 2588	2013
51	Pari E	Rua Madeira, 124	2012
31	Bela Vista E	Rua Conde de São Joaquim,85	2013
73	Bom Retiro C	Rua Guilherme Maw, 96	2012
53	Belém K	Av. Celso Garcia, 1634	2013
104	Bela Vista G	Rua Conde de São joaquim,140	2013
95	Sé A	R Tomas de Lima, 85	2013
90	Sta Cecília D	Al Glete, 783	2013
54	Republica A	Rua dos Gusmões,195	2013
57	Republica B	R. dos Gusmões,222	2013
714			

Situation on July/2012

PROJECTS TO BE STARTED

Nº OF HOUSING UNITS	PROJECT	LOCATION	END DATE
28	Belém G	Rua Alvaro Ramos, 934 e 90	2012
104	Bela Vista G	Rua Conde de São joaquim140/162/170	2013
95	Sé A	Rua Tomas de Lima,85,87/93,95,99,101/105,107/113	2013
90	Sta Cecília D	Al Glete, 783/787 Al Helvetia,786,	2013
38	Belém J	Av. Celso Garcia, 2662	2013
53	Belém K	Av. Celso Garcia, 1634	2013
34	Bom Retiro B	Rua Joaquim Murtinho, 236	2013
214	Bras A	Rua 21 de Abril,70	2013
656			

Rua=Street Av.=Avenue Al.=Boulevard

Situation on July/2012

These projects have contributed to the implementation of public policies focused on the renovation and revitalization of downtown city areas, restoration of historic buildings, improvement of environmental quality and urban renewal. Their results depend largely on the intensification of formal economic activities and recovery of residential use in the region. These projects not only offer alternative solutions to the population living in sub-standard conditions, but they also try to reverse the degrading process. Urban and economic advantages of providing necessary housing are clear: reduce pressure on the transport system, optimize infrastructure and facilities and avoid excessive expansion of the urban fabric of cities, especially in environmental protection areas.

4. Housing Services provided via Letter of Credit

The Letter of Credit is one kind of housing assistance contained in PAC Operating Regulations. It is the granting of credit to recipients who can purchase a housing unit through the formal housing market.

This is the first experience concerning credit granting for the purchase of marketed housing units aimed at low income household families. Since the late 1990s this model has been widely used by the Government with FGTS resources and has played an important role in expanding the market for buying and selling homes.

Beneficiaries must look for the real estate and contact the local CDHU office. After the property's structural situation is checked and documentation (of the property and the seller) is verified, the commercialization process is then authorized and the assessed value, certified by CDHU, is paid directly to the seller and financed to the borrower.

There are no requirements regarding type, age and other structural characteristics of the property. As it is the guarantee for the mortgage, CDHU hires technical inspection teams, by which characteristics of the buildings are raised and good structural condition is checked. They also verify whether or not the property presents any visible problems. As to what structural conditions are concerned, only serious cases are not accepted.

As a result, this modality has encompassed a number of real estate properties with diversified characteristics. The Program has sold 903 units (up to January 2012), representing 34% of provided housing services, exceeding the program's initial expectations.

The Letter of Credit modality allows the reuse of sub-utilized or deteriorated vacant buildings in downtown Sao Paulo and differs from other types of housing policies for low-income people, which have always been guided by large-scale provision of housing located in the outskirts of the capital state city of São Paulo.

Value increases in the real estate market have impacted the development of this form of credit granting. Whereas units produced directly by CDHU had their purchase values established by CDHU and received a new discount in the form of indirect subsidy, credit value in the Letters of Credit is defined according to family income. As a result, the value of units acquired by Letter of Credit is lower than those funded by CDHU, in which part of their cost is supported by CDHU. In addition to these obstacles, families face difficulty finding a property on their own and real estate agents who work with this type of housing unit. In general, lower value real estate are not offered in the market, but rather, traded between interested parties. On top of it all, credit availability increased real estate prices at real estate agencies, which have become interested in this particular kind of business. The impact on housing costs also reflects the type and location of products (housing units) purchased through this modality. Whereas location of developments built by CDHU has respected BIS (Basic Interest Sector) boundaries, the same has not occurred in the Letter of Credit modality. Among those who got a Letter of Credit, 41% remained in the city downtown area, while 59% acquired properties in other districts in the capital city of São Paulo, and still a smaller percentage chose to live in the countryside or in coastal towns.

A large number of beneficiaries headed to the East Side in São Paulo, and got settled in the various regularized COHAB apartments (social housing projects produced by the city of São Paulo). If, on the one hand, the Letter of Credit modality allowed the exit from slums' precarious situation, on the other, to guarantee the benefit of living in the downtown areas it requires a great deal of subsidies.

ACHIEVEMENTS OF THE PROGRAM

For 8 years the Slum Tenement House Action Program has met the needs of 2.745 families. Out of the total number of housing units, 1.841 have been produced directly by CDHU through 23 projects, and 903 by means of Letters of Credit, which have enabled the purchase of real estate with varied characteristics. In a partnership with PAC, the City of São Paulo has notified 1.927 properties, 319 of which have been rebuilt according to the Cortiços Law parameters; 678 have been eradicated and 120 have had their use changed. Slum City action has generated a certain kind of demand and families have been referred to CDHU.

In all, among housing solutions financed directly by the program and families benefited with better conditions in the slums of origin, it can be stated that PAC has positively affected housing conditions of about 5.000 families.

PAC is credited for many achievements, such as:

- It was first designed with goals, housing service solutions, financing characteristics, target audiences to be served with evaluation indicators, among other conditions clearly defined and tied in an international contract, as opposite to production lines having no clear effectiveness and efficiency in the scope of public policies.*

These preliminary definitions have set a precise direction for the program with a few changes being added along its implementation. If, on the one hand, these changes allowed evaluation through clear parameters, on the other hand, it was difficult to renovate everyday practices, pointed out as necessary.

- The program operation has focused on the slums - one of the major problems identified in urban areas. Up to the early 2000s little experience had been shown in terms of public policies. The pilot experiments that combined task force operations and program action in inner-city slums, in addition to actions taken by the city of Sao Paulo in social rent and by the Federal Government in housing undoubtedly increased actions in the public sector, but did not achieve quantitative importance to meet the demands related to this issue. PAC has brought a new dimension to public intervention by working on many fronts within the downtown area: new buildings (30, including projects which were identified along the program but whose production deadlines prevented their inclusion in the PAC-BID), credit for purchase of vacant properties in the formal housing market and the eradication of substandard housing occupied by slums. Given the wide range of intervention, it is no longer possible to consider slum action programs experimental. One of PAC's qualitative results is to show the feasibility and relevance of operation performance towards this part of housing deficit consisting of low-income people, whose housing situation is characterized by high density and poor living conditions.*
- The program has also brought innovation to the administrative structure and operation of CDHU. The Company is well known for its production of housing developments in empty lands (generally donated by partner municipalities, for which a construction project of standard buildings is bid. Only in recent years have issues concerning slum tenement houses been incorporated, thus*

extending the work of CDHU to other demands that make up the housing deficit and inadequate housing conditions. Besides the new theme, the operational design of the program has followed a specific path with its own management and procedures for negotiating and acquiring land and incorporation of new housing solutions bid one by one. The granting of Letters of Credit statewide has also been opened, expanding practice and portfolio of solutions offered by the Company.

- As to the financial model adopted for providing services to final beneficiaries of the program, some objectives stand out clearly, such as outlining the subsidy limits, the property value ceiling, additional contributions and, consequently, the amount to be financed in all forms of housing solutions. The picture is completed with the previous definition of the interest rate being charged and the longest financing term. This is a financial model that has adopted transparency items in its composition, that is, through an admeasurement methodology, it clearly provides borrowers with the financial commitment they are undertaking and provides CDHU with the exact cost of this investment. This had not been the Company's practice so far. All things considered, PAC financial model can become a reference to other programs.
- It was the first program to make Letters of Credit feasible through state funds, using the same concept of financing through FGTS resources under the conditions described above. One of the advantages of this method is speed, when compared to the same procedures and steps of building a new residential unit. After all, the property is already available in the real estate market, and it's just necessary to match the Letter of Credit value to sale offers of registered property.
- Another positive point refers to understanding the dimension of social work aimed at a socially and economically vulnerable population. PAC has invested in this methodology by hiring social work services from the Diagonal / Ductor Consortium

technical staff. The Consortium has prepared a comprehensive plan on the intervention process (from identification of demand to post-occupation work and wrap-up technical activities), so as to guide and raise awareness of the population to the need to get organized and seek conscious participation in proposals to improve their life quality and make living in a condominium easier. Working with a population which lacked background in collective life, such as sharing tasks and duties, was not only heavy, but also required persistence. Even when residents came from a single slum tenement house, there was not a common ground – the experience of getting organized (as it was assumed at the time the program was planned). This made social workers' actions essential to the sustainability of the project. The social work done brings up a number of structural problems regarding CDHU's capability in quickly responding to issues concerning the technical quality of construction work and the management of contracts related to payment default and irregular sales of housing units.

- PAC encouraged the implementation of city slum action programs by generating demand for the real estate built by CDHU. The city of São Paulo had never enforced the law approved in the 1990s, which notified slum tenement owners of the need to keep adequate housing conditions in the houses they rented out.

City action plans started off by CDHU's commitment to provide housing services or pay living expenses to families who could not afford keeping their homes. In 2009 a law consisting of similar parameters to that of São Paulo's was approved in Santos. Through this law the local government in Santos waived payment of municipal taxes in exchange for slum tenement house compliance with the law.

Despite the modest demands made on owners and the São Paulo housing regulation category standing below the standard required for the construction of social housing (SHC), there is no doubt that this is a new factor in the area of housing shortage.

EVALUATION AND MONITORING

The Monitoring and Evaluation of PAC were conducted through a partnership with the Via Publica Institute and aimed at providing follow up for the program and checking beneficiaries' satisfaction levels. Briefly, the main objectives of this household survey were the following:

- Monitoring and analyzing the process related to the organization of PAC participant families;
- Monitoring the organizational social condominium model chosen by residents, that is, families' forms of housing use;
- Analyzing the supply of public services and consumer goods available in the residential area surroundings, in order to evaluate access and use of those services;
- Analyzing the program impact on the improvements in living conditions of slum tenement dwellers;
- Checking the sustainability level of PAC, both in relation to costs undertaken by families as well as those undertaken by the program;
- Checking beneficiary families' participation in the decisions concerning the development of the program and, more specifically, condominium organization (holding assemblies and meetings, maintenance, etc.);
- Making sure the program meets families' expectations and analyzing satisfaction levels regarding their new homes.

The household survey conducted consisted of two different referential steps, M1 and M2, respectively. M1 comprises the first nine months families had been living in PAC housing units and M2 corresponds to 18 months after they had moved in. The M2 survey was actually a comparison to the first nine months of life in the new housing units. For this survey the following construction projects have been evaluated: Bras G1 and G2, Mooca B and C, Santa Cecilia A and Brás M.

A significant group of issues surveyed is related to housing. These are aspects concerning structural attributes (ten items), building and apartment maintenance (seven items). The first interview with families (M1) consisted of questions about housing conditions and their satisfaction (or lack of) in living in the project. It was an attempt to look back at the perception of new housing compared with past housing situations shaped by slum living conditions. In the second interview (M2), the comparison turned to the perception of current living conditions – after a longer period of time had elapsed.

Issues related to the urban integration of these housing development projects get a new understanding now based on residents' living experience in these neighborhoods. Among the issues surveyed some stand out – the relationship between home and work and home and education concerning the housing project location and surrounding areas. Monitoring and evaluation surveys were made taking into account two points of methodological reference: Phase 1 (M1) and Phase 2 (M2). The first (M1) was aimed at capturing beneficiaries' assessment of

new housing six or nine months after they had moved in, when residents were still influenced by the impact of their new housing. The second moment (M2) was carried out 24 months after the move and the objective was to check how the issues discussed previously had developed after the families had become accustomed to their new lives. Thus, this report analysis contains key data which stood out after the two moments of data collection had ended and shows a more conclusive view about the program. The Via Pública Institute had a word of caution regarding the Letter of Credit. In this program modality, survey samples were smaller due to greater difficulty in getting to interview beneficiaries. Furthermore, as physical aspects of such households are examined, results differ greatly not only because each property is different from one another but also because various project developments have been analyzed. Therefore, comparison between results obtained from the Letter of Credit modality and PAC developments becomes uneven and researchers have had to rely more on the perception of families than on objectively comparable data. Quitting far more precarious living conditions, which required rental paying, no right to privacy regarding the use of suitable rooms for feeding, dressing, hygiene care, studying and so on, and moving into housing which provides better adequacy of all these functions, with rare exceptions, gets high approval rates.

In this sense, satisfaction levels measured for PAC as well as for other social programs tend to the same direction – high averages are almost universal. But PAC especially, since this is a program in which beneficiary families may envisage future property ownership. Evaluating housing access provided to this population which completely lacks goods and services always generates a positive rating, thus magnifying satisfaction, assessment due to the “conquest” obtained. Furthermore, the program tried to address innovative requirements: the choice of location, which would respect the “locus” of previous housing – the same downtown area, surrounded by a wide network of public services and an excellent transport system. Parallel to this structural part of the project, the aim was also to present follow-up procedures of a more social and innovative type, at least in the sense of bringing up issues related to living and learning in a collective environment involving new attitude and behavior rules.

Two approaches were used to measure satisfaction levels concerning families' new housing. The first used a very simple indicator, based on the score received to gauge satisfaction levels of new housing compared to the former. In this form of calculation, satisfaction levels more than doubled – rising from the average score of 4.0 (M1) or 3.8 (M2) to 9.5. In the second approach, more totalizing, average satisfaction rates related to PAC housing projects decline.

In this case, several aspects evaluated by residents were gathered into four categories, which in turn were composed of varying well differentiated numbers. The first category focused on the building itself and consisted of ten items to be evaluated; the second was maintenance and consisted of seven items; collective living was next and consisted of three items and finally, care services provided consisted of two items to be evaluated. Through these items it was possible to notice that the area with the highest average score was construction (8.5 / 7.7 in M1 / M2), then maintenance (7.7 and 7.1, in M1 and M2, respectively), while care services ranked third (7.3 and 6.8) and finally collective living, the most directly related to the families themselves, had the lowest rating, with 7, 1 and 6.7 for M1 and M2, respectively.

Looking closer at these average scores it can be stated that the average satisfaction score for living in the projects would go from 9.5 to 7.9 in M1 and from 9.3 to 7.2 in M2.

LESSONS LEARNED

1. Financial Aspects

Technical difficulties faced at the time PAC was implemented, whether related to the financial model adopted or to the process of housing production that supports care services provided by the program, resulted in a 4-year expanded schedule and the need for recurring additional resources contributions by the executive agent (CDHU), which caused financial distress to the Program.

Using the “Willingness to Pay” methodology as a parameter for calculations has been identified as one of the problems causing impact on program cost and delay. The ICMS ACT, which supports the transfer of resources from the State Treasury to CDHU sets impairment income limits, which define, based on family income in minimum wages, how much may be compromised to housing or payment of concession fee for use, regardless of the amount the family is willing to compromise. Beneficiaries with income of up to three minimum wages may pay a maximum of 15% on housing.

A distinct decrease in income levels has also been observed since then, especially when taking one minimum wage as a parameter. The average income of the current PAC target population in 2006 was R\$ 805.51, which corresponds to 2.30 minimum wages, versus 3.17 in 2001.

This form of calculation has led to an overestimated financing value the population could afford and, consequently, to an underestimated subsidy amount necessary for the same population to have access to housing solutions available, which turned out to be “inherited” from the beginning of the project and contributed to the existing imbalance throughout the program.

Another problem has contributed to this imbalance. Although program reference values were readjusted as required by the operational Regulation (subsidy: 30.4%; maximum funding: 39.5%; maximum property value: 36.4%; maximum property value, plus extra allocation of resources: 33.3%), the FIPE-Building Index, agreed upon as an indicator of construction costs, rose 51.3%, from June 2002 – September/2006, which represents a gap of at least 11.8 percentage points in relation to the PAC reference values, frozen since August 2004.

The negative effects of the Real appreciation on the PAC reference values are shown initially after their last update, in August 2004. From August 2004, a sharp downward trend

in the exchange rate starts, whose overall result for the program is the overcoming of the subsidy Loan Agreement limits (established in dollars) and the maximum financing value (established in reais). The main consequence of this phenomenon was the increase on CDHU's not eligible spending costs.

The lack of governability of the executive agent before the dynamics of the real estate market and economic fluctuations resulted in substantial increases in property market values and impact on the results of the Letter of Credit Modality.

If the executive agent did not have their own resources or the willingness to supply them, the Program would have been derailed from the beginning. However, in an effort to give continuity to PAC, CDHU deliberately granted subsidies which had not been previously provisioned for to benefit the purchasers of CDHU units.

Finally, the full disbursement and later repayment model, as in The Slum Tenement Houses Program, is a design seen as disadvantageous by the successive Directors of the Executing Agency.

2. Legal and institutional aspects

Other issues of institutional and legal nature have also contributed to increased delays in implementing the Program. The eligibility of housing care services has always been dependent on other agents' actions, which demanded an important partnership between state and county. This partnership has presented great difficulties in its institutional arrangement and was only formalized in 2006 when a collaborative effort between state and municipality actually started.

Program implementation on schedule depends on the company's centralized and prioritized actions. The systematic leadership changes that have taken place in CDHU resulted in replacement of teams and reviews regarding appropriateness and relevance of company activities, bringing major impact on schedule and implementation of the Program.

Program implementation deadlines have been extended from those provided in the planning stage of interventions. Some associated factors that have contributed to hampering the implementation of the Program on schedule are worth mentioning: expropriation of lots with many owners; deadlines for bidding and developing architectural projects for special diversified lots that would take into account the size and income of slum tenement households, in contrast to standard designs to distant lands, bidding and construction work in consolidated urban areas.

Services provided through Associative Letters of Credit have also been hurt by the understanding that actions to be taken by CDHU with public funds (and subject to Law 8666) could be delegated to Unions

CDHU, the responsible agent for implementing PAC, holding financial and legal competence to act in matters of housing policies within the State of São Paulo, had a succession of

presidents and directors during the years PAC was implemented. Each new management brought their priorities and promoted internal rearrangements which often generated interruption of the work in progress. In some cases these changes caused interruption of contracts with service providers as, for instance, social work provided for families. This instability is well known inside Brazilian institutions and it has particularly affected PAC's progress pace.

Despite these alternations in management, it is common understanding that some of PAC's strengths – temporal continuity and integrity in pursuing program principles – have remained unchanged, once there was a clear international commitment to deadlines and pre-designed operational rules, as it has been remarked in this chapter.

Notwithstanding the existence of the aforementioned international contract, PAC was considered at times a program lacking internal priority, which has also affected its performance and compliance goals.

Interaction with an outside agency - IADB - in turn, has been a new fact for CDHU. It is essential to report CDHU's team learning experience in working with a new theme, that is, slum tenements in the downtown area – based on a program model, containing new modalities of assistance, and above all, a pre-set formatting which did not leave much room for changes. In fact, the rules established by the program could not be reviewed easily. Because it is a contract funded by international resources, any change depended on the consent of government bodies within the State Government, therefore outside CDHU, which would later on have to be approved by IDB. That was why some changes in the financial modeling, whose time interval between detecting the problem and solving it, turned out to be excessive.

Finally, we have to regret the fact that IDB missions were spaced out during the implementation phase of the project, unlike what occurred in the formulation phase, when missions were constant. Performance is not only the result of good design, but also of monitoring and follow-up

3. Social Aspects

It is a well-known that housing issues are closely related to other problems which, put all together, set up social vulnerability surrounding PAC's target population. Therefore, it is necessary to expand the scope of action towards these populations beyond the availability of housing units to make it possible for them to create a new housing concept. Someone once said: "It is easy to take us out of the slum, but it is hard to get the slum from within us".*

There is still a need of further preparation to strengthen the process of creating a new housing notion among families, as well as more adequate understanding about one's relationship with public goods.

* Taken from MANUAL OF SOCIAL WORK AT THE CDHU-PAC CONDOMINIUMS
– Diagonal Ductor /CDHU CONSORTIUM – December, 2009

Moving into one of these housing development projects means to get into a different environment, meet new neighbors and adapt to new standards, get involved in a context that poses great co-living demands and immediate collective organization. Before families move to new housing units, social activities are conducted with the purpose of helping them start constructing a new home.

It is from this perspective that social work developed by CAP goes beyond the availability of decent housing. Based on special projects that gradually guide new practices, an effort has been made to sensitize residents so they would engage in constant search for improved life quality. Along the same line, efforts have also been made to integrate these Social Housing Complexes into action programs of other public agencies and civil society entities. Program beneficiaries consist of low income families. They have to formally take over payment of condominium fees, water, electricity and gas bills, knowing that collective costs will depend on everyone's effort to control expenses. Most of them have no experience of tracking their expenditure. They used to pay for rent and utilities and these bills were usually high, but included in the total amount paid. And, with few exceptions, in the slum tenement or boarding house where they lived there was no organization for housing maintenance.

Most residents do not realize that their income is not high enough to enable them to achieve organization and maintenance ideals – such as cleaning, security and communication items – specific to middle class condominiums which, incidentally, serve as their reference. In low-income condominiums where they live, residents need to make special efforts in participatory forms of organization and economy to ensure their sustainability.

These are residents who have different origins, culture, family habits, with varied life background but who lack experience in dealing with bureaucratic

organizations, such as social condominiums. These people have had to go through a series of procedures which require getting adapted to socially recognized formal complex behavior – from signing the Concession for Costly Use with Buying Option to receiving and paying for their monthly dues, reading informative newsletters, participating in meetings and assemblies.

Moving from a slum tenement or boarding house to one of the PAC's social housing development projects goes way beyond a simple address change – it involves a rite of passage that does not take place only by one's stepping into the new building. It takes time and depends on changes on reference standards, earnings, participation, implementation of standards and procedures for organization and group management, so that their communities will eventually crystallize as organized healthy independent and responsible groups

Aspects concerning management are especially needed in the development process of new housing projects such as low-income condominiums. It is worth highlighting the authoritarian character of most leadership, which limits the possibilities for increased participation and creates a vicious circle: managers work alone because they are authoritarian and authoritarian methods of leadership do not encourage active support among the residents. Standards and management procedures are still dependent on further elaboration and adhesion. A lot of effort is required for the construction and consolidation of models and more suited forms of administration of low-income condominiums, such as PAC's. They require special procedures, information flows, communication and decision making, especially regarding procedures for participatory management.

There is also the need to improve communication circles between social low-income condominiums and CDHU for greater understanding about roles and responsibilities.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Governador **GERALDO ALCKMIN**

Secretário de Estado da Habitação **SILVIO TORRES**

Presidente da CDHU **ANTONIO CARLOS DO AMARAL FILHO**

Diretor Administrativo-Financeiro **JOSÉ MILTON DALLARI**

Diretor de Atendimento Habitacional **GUARACY FONTES MONTEIRO**

Diretora de Assuntos Jurídicos e de Regularização Fundiária **SOLANGE MARQUES**

Diretor Técnico **MARCOS PENIDO**

Diretor de Planejamento e Fomento **AMERICO CALLANDRIELLO**

UGP - UNIDADE GESTORA DO PROGRAMA

Superintendente de Favelas e Outros Assentamentos Informais **MARILISA TARGA FERNANDES**

Gerência de Programas de Cortiços, Moradias Indígenas e Moradias Quilombolas

MARIA CLAUDIA DA COSTA BRANDÃO

LIA AFFONSO FERREIRA BARROS

SONIA ELIZABETH MARTINS

Gerência de Análise de Investimentos

SILVIO BOIMEL

HERCULES ARMANDO BISSOLI

Concepção e Formulação do Programa **HELENE AFANASIEFF**

Apoio ao Gerenciamento e Execução do Trabalho Social

CONSÓRCIO DIAGONAL-DUCTOR

Coordenador do Contrato - **AMILTON DEGANI**

Coordenadora do Trabalho Social - **SOLANGE SANTANA**

Avaliação e Monitoramento

VIA PÚBLICA – Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Pública e das Organizações de Interesse Público

Coordenador do Contrato - **PEDRO PAULO MARTONI BRANCO**

Coordenadora das atividades de pesquisa - **ANNEZ ANDRAUS**

Gerente de Projetos - **ROSSELLA ROSSETTO**

Projeto Gráfico e Diagramação **ADESIGN**

Fotos **FABIO KNOLL**

Maio de 2012

www.habitacao.sp.gov.br www.cdhu.sp.gov.br



SECRETARIA DE ESTADO
DA HABITAÇÃO





Os mosaicos são mais que elementos de revestimento das fachadas, eles resgatam a história do lugar ou das pessoas que ali moram.



