Avaliação do processo de reassentamento e participação comunitária – Prosamim III

Produto 10 – Documento Final de Avaliação do Reassentamento -

CONTRATO Nº: 029/2019
SDP Nº: SBQC 003/2018-CEL
Nº DO EMPRÉSTIMO: 2676/OC-BR

Elaborado por:	Revisado por:	Esta versão:	Data:
CS/MT/RF	FCR	Emissão inicial	06/12/2021
CS/MT/RF	FCR	Revisão 01	18/02/2022

FICHA TÉCNICA

UGPE

Coordenador Executivo UGPE

Marcellus José Barroso Campêlo

Subcoordenadora Setorial de Projetos Sociais

Viviane Alves da Silva Dutra

Subcoordenadora Setorial Administrativo e Financeiro

Daniea Falabelo Jaime

Equipe Social

Alinny Guimarães

Célia Augusta Colares

Lylian dos Santos Barroso

Petrônio dos Anjos Gato

Consultores BID

Jandira Virgínia

Marisa Teixeira

Plan Eval

Avaliador-chefe

Fabrizio Rigout

Coordenação do Estudo e Gestão do Projeto

Carla Sanche

Especialistas em Habitação

Marcia Terlizzi

Roberto Fontes

Economista

Natália Nunes Batista

Gestão de Dados

Eliana Santucci

Guilherme Araújo

Raphael Albino

Serviços ao Cliente

Natália Valdiones

Henrique Barbosa

Apoio

Fernando Gonçalves Marques

Lucas Damiani

Mariana Costa Silveira

Rafaela Antoniazzi

Agradecimentos

Todos que participaram e contribuíram para essa avaliação merecem nossos sinceros agradecimentos.

À equipe Social da UGPE, agradecemos pela confiança, pela parceria na busca contínua dos insumos e dos meios para fazer essa avaliação acontecer, pela compreensão e flexibilidade na construção das alternativas.

Aos técnicos da UGPE pelas muitas horas de entrevistas e pela viabilização das atividades de campo.

À equipe do BID pelos debates sempre qualificados.

Aos pesquisadores da Action Pesquisas pela dedicação e profissionalismo.

Aos moradores e beneficiários do PROSAMIM III, que contribuíram com seu tempo e conhecimento para a realização das pesquisas.

Sumário

LISTA DE SIGLAS 6
LISTA DE FIGURAS 7
LISTA DE FOTOS 7
LISTA DE QUADROS 8
LISTA DE GRÁFICOS 8
LISTA DE TABELAS 8
1 Apresentação 9
2 Resumo Executivo 10
3 Abordagem Metodológica 15
4 PROSAMIM III 25
4.1 Contexto 25
4.2 Objetivos do Programa 27
4.3 Objetivos do Reassentamento 29
4.4 Arranjo de Implementação do Reassentamento 30
5 Avaliação do Reassentamento e da Participação Comunitária no PROSAMIM III 33
5.1 Reassentamento 33
De que forma as soluções de reassentamento contribuíram para a melhoria das condições de vida e superação das vulnerabilidades? 33
Em que medida o reassentamento alterou as condições de vida da população impactada? 34
O reassentamento garantiu a reposição de moradia de forma que as famílias não passaram para uma condição inferior àquela que tinham originalmente? 39
Qual o grau de satisfação da população reassentada com sua nova moradia e com o processo de reassentamento? 42
5.2 Participação Comunitária 47
Instâncias de participação criadas pelo Programa 47
Em que medida as ações socioambientais implementadas contribuíram para o fortalecimento da cidadania das populações afetadas direta e indiretamente pelo Programa? 50
5.3 Gestão do Processo de Reassentamento e de Participação Comunitária 57
Sistemática de Monitoramento e Avaliação do Reassentamento e do Trabalho Social 59

5.4 Sustentabilidade dos Resultados 61
Até que ponto os resultados positivos do Programa podem durar após o encerramento do financiamento? 61
6 Conclusões 67
7 Lições Aprendidas e Recomendações 70
Desenho do Programa x Sistemáticas de Monitoramento 70
Acompanhamento pós-reassentamento 70
Ações socioambientais 71
Gestão Condominial 71
Sustentabilidade 72
Gestão do Processo de Reassentamento 73
Sistema Informatizado disponível e atualizado com Banco de Dados sobre beneficiários integrado 73
Sistemática de M&A (processos contínuos) 74
Indicadores para o Reassentamento e para o Trabalho Social 74
8 Considerações Finais 75
Referências Bibliográficas 77

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CETAM	Centro de Educação Tecnológica do Amazonas
COMCRI	Comissão de Gerenciamento de Crise
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CRC	Comitês de Representante da Comunidade
ELO	Escritório Local de Gestão Compartilhada
GAL	Grupos de Apoio Local
IFAM	Instituto Federal do Amazonas
MCMV	Minha Casa Minha Vida
PER	Plano Específico de Reassentamento
PIM	Polo Industrial de Manaus
PMR	Project Monitoring Report (Relatório de Monitoramento de Progresso)
PRODAM	Processamento de Dados do Amazonas S/A
PROSAMIM	Programa Social Ambiental dos Igarapés de Manaus
PSSA	Plano de Sustentabilidade Socioambiental
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SSENG	Subcoordenadoria Setorial de Engenharia
SSPS	Subcoordenadoria Setorial de Projetos Sociais
SUHAB	Superintendência de Habitação
UGPE	Unidade Gestora de Projetos Especiais
UGPI	Unidade de Gerenciamento do Programa Social e Ambiental dos Igarapés
UH	Unidades Habitacionais

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Princípios Condutores da Avaliação 15
Figura 2 –Escopo da Avaliação PROSAMIM III 18
Figura 3 – Linha do Tempo da Avaliação 21
Figura 4 – Linha do Tempo - PROSAMIM 26
Figura 5 – Organograma UGPE 28
Figura 6 – Processo de Reassentamento – PROSAMIM III 31
Figura 7 – Parcerias de Sustentabilidade 56

LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Visita Inicial – jan/20 22
Foto 2 – Reunião com SUHAB para acesso aos processos administrativos e cadastros – fev/20 22
Foto 3 – Grupos Focais – mar/20 22
Foto 4 – Reunião com SUHAB para acesso aos processos administrativos e cadastros – jul/20 22
Foto 5 – Visita aos Arquivos da SUHAB – jul/20 22
Foto 6 – Transporte cadastros ago/set/20 22
Foto 7 – Aplicação das Pesquisas nas UHs 23
Foto 8 – Aplicação das Pesquisas nas UHs 23
Foto 9 – Aplicação das Pesquisas Bônus Moradia 23
Foto 10 – Aplicação das Pesquisas Bônus Moradia 23
Foto 11 – Aplicação das Pesquisas Bônus Moradia 23
Foto 12 – Aplicação das Pesquisas Bônus Moradia 23
Foto 13 - Oficina com Comunidade: Apresentação resultados Avaliação 24
Foto 14 - Oficina com Comunidade: Apresentação resultados Avaliação 24
Foto 15 - Oficina com Comunidade: Apresentação resultados Avaliação 24
Foto 16 - Oficina com Comunidade: Apresentação resultados Avaliação 24
Foto 17 - Oficina com Técnicos UGPE e BID: Apresentação resultados Avaliação 24
Foto 18 - Oficina com Técnicos UGPE e BID: Apresentação resultados Avaliação 24
Foto 19 - Oficina com Técnicos UGPE e BID: Apresentação resultados Avaliação 24
Foto 20 - Oficina com Técnicos UGPE e BID: Apresentação resultados Avaliação 24
Foto 21 – Colônia de Férias para crianças* 51
Foto 22 – Atividades Socioeducativas: Prevenção e Saúde 51
Foto 23 – Atividades Socioeducativas: Garis da Alegria 52
Foto 24 – Atividades de Promoção da Cidadania - SEJUSC 52
Foto 25 – Atividades de Capacitação para geração de trabalho e renda 52
Foto 26 – Atividades de Capacitação para geração de trabalho e renda 52
Foto 27 – Atividades de Capacitação para geração de trabalho e renda 52
Foto 28 – Atividades de Capacitação para geração de trabalho e renda 52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos Avaliativos 16

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Utilização de serviços após o reassentamento – UHs 37
Gráfico 2 - Utilização de serviços após o reassentamento – Bônus Moradia 37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa de Soluções de Reassentamento – PER (2012) 29
Tabela 2- Grau de Satisfação com o processo de reassentamento (Bônus Moradia e UHs) 45
Tabela 3 – Grau de Satisfação com ações socioambientais e Trabalho Social 46

1 Apresentação

Este documento apresenta os resultados da Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. Após 26 meses de trabalho este último produto avaliativo consolida as análises realizadas. Possui então um caráter somativo, distinto dos produtos parciais (descritivos). A presente versão (revisão 01) inclui as considerações apresentadas pela equipe do BID e da UPGE.

Os principais achados e recomendações estão apresentados no resumo executivo. A abordagem metodológica é apresentada de forma resumida no capítulo 3. Na sequência apresentamos o contexto do Programa e do processo de reassentamento (capítulo 4).

As perguntas avaliativas são respondidas no capítulo 5 e no capítulo 6 são apresentadas as conclusões. O capítulo 7 apresenta as principais recomendações. E na sequência as considerações finais.

2 Resumo Executivo

1. Concebido em 2003, o PROSAMIM representa uma histórica parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o governo do estado do Amazonas. É uma das principais intervenções do estado, seja em termos de escopo, de volume de recursos investidos, de população impactada/beneficiada ou mesmo de tempo de execução. Foi desenhado como um programa global de obras múltiplas, que se articulam de maneira sistemática para a mitigação dos problemas na área que concentra a maior parte dos assentamentos irregulares da cidade de Manaus. O Programa é um dos principais esforços de reordenamento urbano do Brasil, da primeira década do século XXI. Ao longo de quase 18 anos, foram construídas mais de 2.700 unidades e viabilizado o acesso a moradia de mais de 10.000 famílias, que antes viviam precariamente em áreas sujeitas a enchentes e enxurradas.

2. Em 2012, após quase dez anos de intervenções na bacia do Igarapé do Educandos, o BID aprovou o pedido de crédito para a realização de uma terceira etapa na Bacia do Igarapé do São Raimundo (BISR), na foz do Igarapé do Mindú, e envolvendo bairros históricos como Aparecida, São Raimundo e Glória. O PROSAMIM III teve como objetivo principal "*contribuir para a solução de problemas ambientais, urbanísticos e sociais que afetam a cidade de Manaus em particular a população que habita abaixo da cota de inundação de 30m do nível do mar nas bacias hidrográficas do Igarapé do Educandos/Quarenta e São Raimundo, proporcionando-lhes melhores condições de vida*". O Programa foi estruturado em dois componentes: 1) Melhoria ambiental, urbanística e habitacional, e 2) Sustentabilidade Social e Institucional, tendo como objetivos específicos:
    - A melhoria das condições ambientais e de saúde da BISR por meio da instalação de sistemas de drenagem e de saneamento;
    - A melhoria das condições habitacionais da população, mediante reordenamento urbano – inclusive com a retirada das populações de áreas de risco, construção de moradias adequadas, implantação de áreas de lazer e educação ambiental e sanitária da população;
    - A consolidação das instituições envolvidas e as organizações comunitárias para assegurar a sustentabilidade das intervenções.

3. Em função das intervenções físicas e devido às condições habitacionais precárias de muitas das famílias residentes nas áreas do Programa, foram necessárias ações de remoção e reassentamento. Seguindo a Política Operacional 710 do BID (1998), foi elaborado o "Plano Específico de Reassentamento" (PER) com vistas a "*assegurar que as pessoas afetadas recebessem compensação e reabilitação adequadas*". Segundo o Plano Específico de Remanejamento- PER (UGPI, 2012, p.60) "***o objetivo geral do reassentamento das famílias é liberar territórios requeridos para implantação do PROSAMIM – 3º Financiamento através de***

mecanismos que promovam melhoria das condições de vida da população alvo de remanejamento".

4. O PER estabeleceu medidas que, uma vez planejadas e implementadas apropriadamente, estariam destinadas à minimização dos transtornos e impactos que processos deste tipo podem gerar nas vidas das famílias afetadas. Portanto, o PER consolidou um conjunto de ações para a reposição das moradias, remanejamento da população e de comércios e serviços, tendo como objetivos a liberação das áreas de intervenção juntamente com a promoção da melhoria das condições de vida da população afetada. Neste plano foram estabelecidas as opções de atendimento às famílias e negócios, identificando critérios de elegibilidade e requisitos de compensação e reabilitação, e incluindo os resultados de processos participativos com representantes das comunidades.

5. A avaliação ora realizada foi focada no processo de reassentamento e participação comunitária e orientada pelas perguntas avaliativas formuladas pela consultoria a partir das determinações estabelecidas nos termos de referência da contratação:
    - De que formas as soluções de reassentamento contribuíram para a melhoria das condições de vida e superação das vulnerabilidades?
    - O reassentamento garantiu a reposição de moradia de forma que as famílias não passaram para uma condição inferior àquela que tinham originalmente?
    - Até que ponto os resultados positivos do programa podem durar após o encerramento do financiamento? Quais os principais fatores que determinam a viabilidade da permanência dos resultados ou a insustentabilidade deles?
    - Em que medida o reassentamento alterou as condições de vida da população impactada?
    - Em que medida as ações socioambientais implementadas contribuíram para o fortalecimento do exercício da cidadania das populações afetadas direta e indiretamente pelo programa?
    - Qual o grau de satisfação da população reassentada com a sua nova moradia e com o processo de reassentamento?

6. Para responder a estas perguntas foram utilizados métodos mistos, triangulação de dados e aproximações sucessivas ao objeto, contando com análise documental, entrevistas individuais, grupos focais e surveys estruturados com beneficiários. Com o conjunto de resultados em mãos, foram realizadas duas oficinas para debate e validação dos achados: uma com beneficiários das UHs e outra com técnicos da UGPE e do BID.

7. Ao longo dos 26 meses da avaliação a consultoria trabalhou de forma bastante próxima à equipe Social da UGPE. Por meio de reuniões periódicas as equipes partilharam aprendizados e redefiniram a todo momento as estratégias necessárias para operacionalização das diferentes pesquisas. Durante esse

período foram entregues 10 relatórios. Essa progressão permitiu um processo gradual de reflexão tanto da consultoria como da equipe Social da UGPE, responsável pelos processos em análise.

8. O presente relatório final se restringe a apresentação dos principais achados, reflexões e recomendações. Os detalhes sobre o processo avaliativo e resultados das pesquisas estão apresentados nos relatórios intermediários.

9. Um dos aspectos mais inovadores do desenho do reassentamento do PROSAMIM III consiste na oferta de múltiplas soluções de reassentamento, as quais visaram tanto o atendimento da necessidade da população afetada, como também o respeito aos seus direitos adquiridos e a escolha dos moradores. Por outro lado, isso implicou no aumento da complexidade do desenho do programa, o que requereria sistemáticas de monitoramento mais robustas, que, no entanto foram frágeis e deixaram de cobrir parcela considerável de famílias reassentadas, focando-se exclusivamente naqueles que receberam unidades habitacionais.

10. A principal constatação resultante desta avaliação é que não foi identificado agravamento das condições de vulnerabilidade como resultado do Programa. Em todas as etapas da avaliação e a partir das pesquisas realizadas não foram observadas situações críticas de agravamento das condições sociais das famílias reassentadas. No entanto, ressalta-se que boa parte (aproximadamente metade) dos que receberam o Bônus Moradia não foram localizados pelo fato de já terem se desfeito dos imóveis adquiridos e que não foi possível entrevistar os beneficiados pelas soluções financeiras, que correspondem a 65% das famílias atendidas pela terceira fase do PROSAMIM. Desta forma, não foi possível averiguar as condições atuais dos beneficiários das soluções financeiras, incluindo-se aqueles que eram inquilinos/cedidos.

11. A utilização das frações de solo criado nas regiões centrais foi positiva enquanto garantia de melhor padrão de habitabilidade e de permanência da população de mais baixa renda próxima a sua moradia original e trabalho, porém, esta solução ficou restrita a um menor percentual das famílias atendidas (12,3%).

12. As pesquisas com as famílias reassentadas com recursos do Bônus Moradia ou de soluções financeiras (avaliação longitudinal), identificaram grande dispersão em bairros periféricos da cidade de Manaus, distantes entre 14 e 17 km do perímetro de intervenção do PROSAMIM III. Associada ao alto índice de comercialização das unidades (principalmente as do Bônus), essa dispersão na cidade pode estar criando uma segunda camada crítica em relação ao destino das famílias atendidas e seu eventual retorno a áreas precárias expostas ao risco socioambiental.

13. Para as famílias beneficiárias em UHs que possuem criança ou jovem frequentado a escola, o deslocamento destes até o local de estudo diminuiu em média 10 minutos quando comparado ao das crianças/ jovens da Comunidade Sharp, que também frequentam a escola.

14. Beneficiários do PROSAMIM III que optaram pela solução UH têm uma chance de 16 pontos percentuais a mais de estarem satisfeitos com o serviço de coleta de lixo do que os moradores da Comunidade Sharp. No entanto, não se observou efeito significativo do Programa sobre: incidência de doenças na família; participação em associações; frequência das crianças à escola; ocupação dos adultos.

15. Como resultado direto do Programa, o padrão de habitabilidade teve evidente melhoria. Foram observadas diferenças positivas e significativas referentes ao material construtivo e condições hidrossanitários das moradias no contexto de pós intervenção, o mesmo ocorrendo em relação ao acesso a serviços públicos de água/ esgoto, energia elétrica e coleta de lixo. Foi possível observar que as famílias reassentadas atualmente possuem melhores rendimentos reais (domiciliar per capita), escolaridade e inserção no mercado de trabalho.

16. Há alto grau de satisfação dos beneficiários com sua moradia atual e com o processo de reassentamento. Merecem destaque a mudança nos motivos que levaram as famílias a avaliar negativamente sua condição de moradia atual (alagamentos x relação de vizinhança e localização), a vinculação da avaliação positiva ou negativa da moradia atual com a segurança na posse e os aspectos de vizinhança. Todos estes fatores estão diretamente articulados ao processo de pós-reassentamento, posto que superados os aspectos objetivos relacionados à habitabilidade de suas moradias e da insegurança em relação à perda de sua moradia devido às intempéries, a atenção se volta às novas relações de vizinhança e de como alcançar uma moradia que não onere sua manutenção ou exija grandes deslocamentos.

17. As ações socioambientais implementadas, de forma efetiva contribuíram para o fortalecimento do exercício da cidadania, em que pese que estas não foram acessíveis a todos os atendidos. Por outro lado, cumpre destacar os esforços criativos e inovadores da equipe social na proposição de ações abrangendo a população moradora na envoltória dos parques e residenciais implantados, no intuito de buscar a integração e apropriação dos novos espaços públicos construídos, estratégias que devem ser reproduzidas em outros programas semelhantes.

3 Abordagem Metodológica

A metodologia de condução da Avaliação da Participação Comunitária e do Reassentamento do PROSAMIM III foi desenvolvida apoiada nos seguintes princípios: combinação de métodos, triangulação de dados, transparência, participação e utilidade. A participação, além de objeto de análise, foi o pilar central do processo avaliativo. O engajamento e a participação ativa dos atores estratégicos do Programa foram fundamentais para o desenho metodológico final e dos instrumentos de pesquisa.

A combinação de métodos, junto com a triangulação de dados, possibilita a redução de vieses de interpretação e aumento da validade das inferências. Nesse processo foram realizadas entrevistas, análise documental, grupos focais e oficinas – o que permitiu a realização de investigações mais ricas e a compreensão nítida dos desafios e das mudanças vivenciadas pelas famílias reassentadas.

O princípio da utilidade baseia-se no entendimento de que as "*avaliações devem responder às necessidades de informação e conhecimento dos interessados, favorecendo sua aprendizagem sobre o objeto, a ampliação de seus níveis de análise e apropriação*"[1]. Diante desse entendimento, a equipe da Plan Eval buscou facilitar o processo e desenhá-lo de forma cuidadosa, considerando que todas as atividades e seus resultados afetarão seu uso. Por "uso" entende-se a forma com que as pessoas reais aplicam os achados da avaliação e experimentam esse processo. Assim, essa forma de conduzir um processo apoia os usuários na seleção de conteúdo, modelos e métodos mais apropriados para sua situação em particular, não perdendo o foco nos usos pretendidos dos resultados e da implementação de suas recomendações. Portanto, é fundamental que, além de inovadora, a avaliação incorpore descobertas e sugestões que possam ser aplicadas na prática, com os recursos e tempo disponíveis.

Já o princípio da transparência referiu-se ao acompanhamento constante e aproximado com a condução e relação com a equipe da UGPE na construção da metodologia, etapas do trabalho, ferramentas de pesquisa e os produtos intermediários.

Figura 1 – Princípios Condutores da Avaliação

Elaboração: Plan Eval, 2021

[1] SILVA E JOPPERT (2020).

Desde o início do processo avaliativo foi necessário lidar com um contexto que impôs a todo momento desafios de diferentes naturezas. A pandemia de COVID-19 bem no início dos trabalhos de campo fez com que interações presenciais fossem replanejadas. A ausência de uma base com dados consolidados dos beneficiários determinou que novas estratégias fossem elaboradas para cada uma das frentes de trabalho, sem perder o foco no cumprimento dos principais objetivos que eram:

- apoiar a UGPE e o BID na identificação objetiva do progresso na execução do Programa e das medidas tomadas para correção ou melhorias na implementação.
- possibilitar o aprimoramento das ações de reassentamento e participação comunitária, com vistas à implementação de adequações que se fizerem necessárias em intervenções futuras; e
- extrair lições úteis para a continuidade das ações sociais e ambientais nos igarapés de Manaus, bem como para outros projetos de natureza semelhante.

Os termos de referência da contratação estabeleciam que a avaliação também deveria incluir a análise dos seguintes aspectos:

Quadro 1 – Aspectos Avaliativos

Aspectos avaliativos	Definição
Pertinência	Conexão entre vulnerabilidade/capacidade das famílias de restabelecer seu quadro de subsistência e o modelo de soluções físicas, financeiras e sociais adotados para efetivar o remanejamento.
Eficiência	Análise da aplicação de procedimentos e uso dos recursos ao longo do ciclo do processo de remanejamento, comparando o planejado com o realizado. Esta abordagem (planejado x realizado) deve enfatizar a disponibilização de moradias em tempo hábil vis-à-vis o cronograma de obras e ações sociais de pré e pós-reassentamento.
Eficácia	Identificar e medir o grau de alcance dos objetivos e metas estabelecidos. Verificação do alcance dos objetivos do PER e PSSA, em tempo e condições.
Resultados	Análise dos resultados do remanejamento nas condições de vida da população alvo do plano.
Grau de Satisfação	Verificação do grau de satisfação dos beneficiários, bem como suas predisposições para usufruir e manter a moradia que lhe foi adjudicada.

Fonte: UGPE, 2019

A consultoria estabeleceu então as seguintes perguntas avaliativas[2] para a condução do processo:

[2] Ver Produto 03 – Preparação das Pesquisas para Avaliação do Reassentamento.

De que formas as soluções de reassentamento contribuíram para a **melhoria das condições de vida e superação das vulnerabilidades**?

O reassentamento garantiu a **reposição de moradia** de forma que as famílias **não passaram para uma condição inferior** àquela que tinham originalmente?

Até que ponto os **resultados positivos do programa podem durar após o encerramento do financiamento?** Quais os principais fatores que determinam a viabilidade da permanência dos resultados ou a insustentabilidade deles?

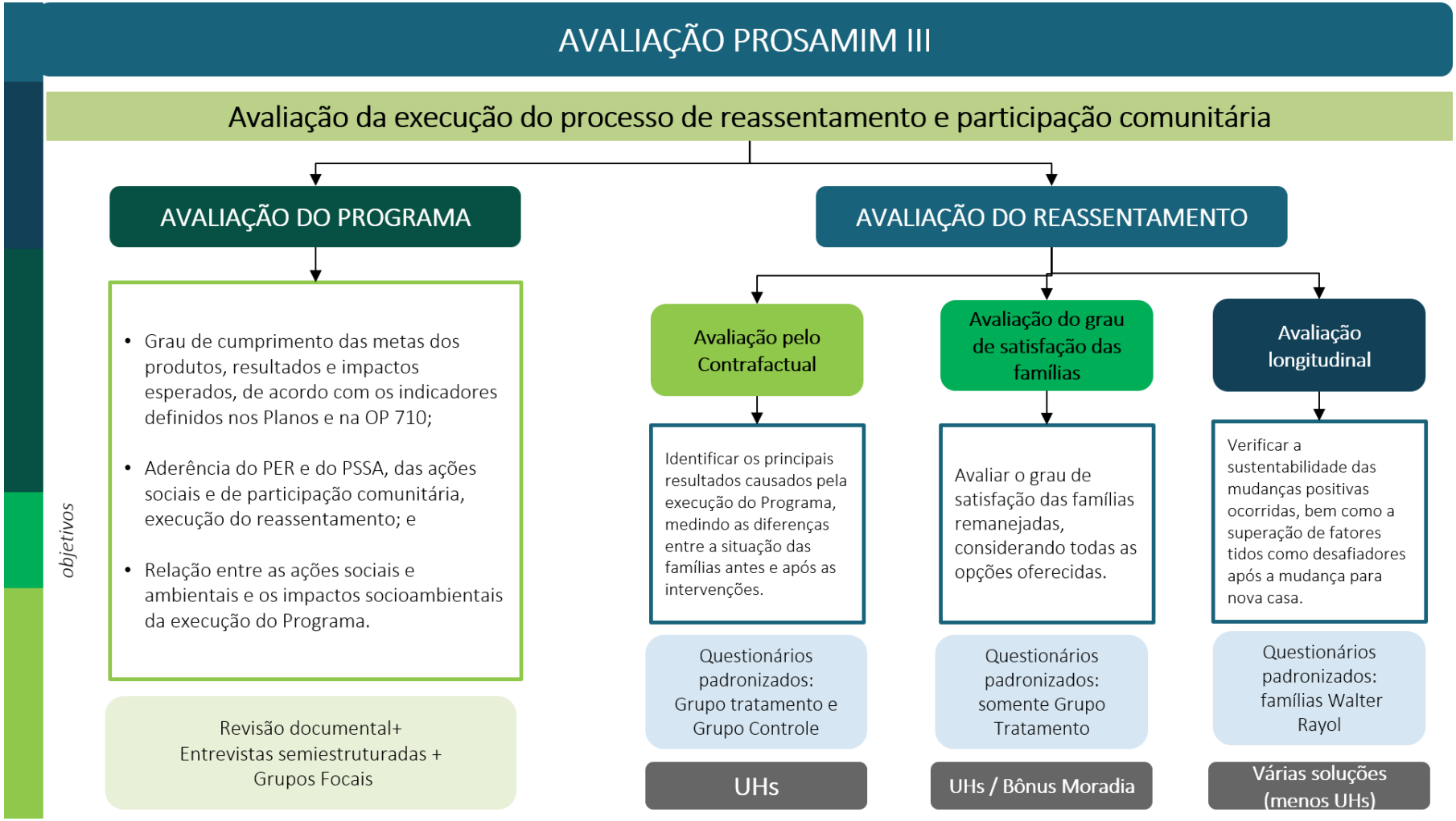
Em que medida o reassentamento **alterou as condições de vida da população** impactada?

Em que medida as ações socioambientais implementadas contribuíram para o **fortalecimento do exercício da cidadania das populações afetadas** direta e indiretamente pelo programa?

Qual o grau de satisfação da população reassentada com a sua nova moradia e com o processo de reassentamento?

A avaliação foi segmentada em 4 abordagens diferentes, porém complementares:

Figura 2 –Escopo da Avaliação PROSAMIM III



Elaboração: Plan Avaliação, 2021

A Avaliação do Programa foi realizada a partir de análise documental, entrevistas semiestruturadas com técnicos, gestores, parceiros do programa e consultores do BID, e grupos focais com beneficiários das Unidades Habitacionais (UHs). Boa parte do trabalho foi realizado de forma remota por conta da pandemia de COVID-19. Essa foi a frente de avaliação inicial e gerou insights relevantes que orientaram os passos seguintes, e seus principais achados foram apresentados no Produto 4 (Nota Técnica).

A metodologia da avaliação longitudinal inicialmente previa a realização de uma pesquisa com 1.265 famílias com processo de reassentamento em andamento e de áreas remanescentes de etapas anteriores do PROSAMIM[3]. Dessa forma, idealizou-se que as famílias seriam acompanhadas no início do trabalho de campo e em momento posterior, ou seja, ao final dessa etapa (dentro do cronograma de execução da avaliação). Os dados dessas coletas deveriam ser comparados àqueles coletados no cadastro de 2009 (pré-reassentamento) e de 2019 (revalidação cadastral), o que dependeria da existência de um banco de dados disponível e bem estruturado.

No entanto, durante o processo de preparação a equipe Social da UGPE informou que: (i) a maior parte das famílias dessas comunidades não possuíam os cadastros iniciais (2009), mas tão somente os cadastros da revalidação (realizados em 2019); e que (ii) os cronogramas de reassentamento dessas áreas seriam alterados em função da pandemia da COVID-19, tendo sido executado até aquele momento a remoção integral somente da comunidade Walter Rayol (94 famílias).

Diante disso fez-se necessária a revisão da proposta de abordagem para execução desta pesquisa. Assim, decidiu-se pela realização do estudo somente com as famílias da Walter Rayol, considerando: (i) a conclusão do processo de reassentamento, (ii) a disponibilidade de dados pré-reassentamento (2019), e (iii) a possibilidade de contato (dados os registros recentes).

A pesquisa foi então realizada a partir da aplicação de questionário estruturado por meio de entrevista telefônica com 55[4] das 128 famílias da Walter Rayol. Os resultados dessa pesquisa foram fundamentais para a compreensão inicial dos resultados do reassentamento na vida das famílias. Os resultados deste estudo estão apresentados no Produto 6 – Avaliação Longitudinal.

O desenho inicial da avaliação contrafactual também foi revisado e reconstruído a partir da realidade e da superação de desafios institucionais, operacionais e técnicos. As equipes da consultoria e social da UGPE precisaram redefinir estratégias para criação das

[3] O planejamento para essa abordagem foi apresentado na emissão inicial do Produto 2. As comunidades são: Walter Rayol, Silves a Maués, Leonardo a Parintins e Cabeceira do Manaus.
[4] Para 3 famílias não foi possível obter os dados da revalidação cadastral e, portanto, essas foram excluídas da pesquisa

condições mínimas de realização da pesquisa, em especial a linha de base[5]. Por fim, e após meses de negociação, as mais de 5 mil fichas foram digitadas uma a uma.

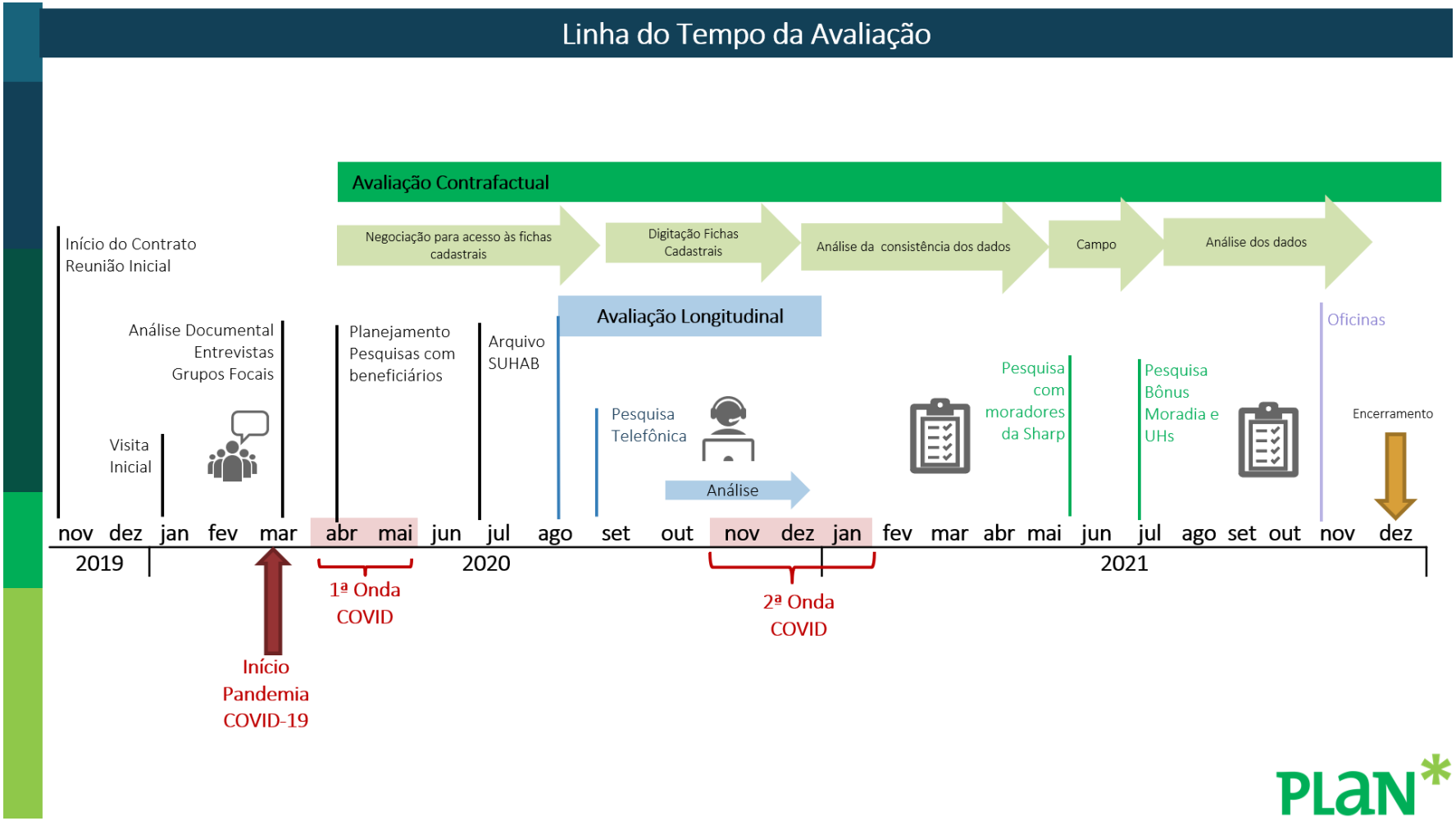
A expectativa de se realizar essa pesquisa beneficiários de todas as soluções foi se mostrando inviável a cada passo seguinte. Já no processo de digitalização dos dados aqueles que foram realocados em residenciais do MCMV foram retirados da pesquisa pois não seria possível encontrar os cadastros uma vez que há uma base única do MCMV para todo o estado do Amazonas sem qualquer distinção que remeta ao PROSAMIM. Os beneficiários das soluções financeiras também foram excluídos após a baixa taxa de retorno obtida na abordagem telefônica "teste" realizada pela consultoria, exatamente para verificar a possibilidade de inclusão desses beneficiários. Com dados de contato da época do cadastramento, a consultoria realizou 127 ligações, tendo retorno somente em 7. Por fim, os beneficiários do Bônus Moradia foram incluídos na abordagem, porém os resultados do campo (número baixo de pesquisas aplicadas) determinaram a sua exclusão do estudo contrafactual e a realização de um estudo estatístico simples (descritivo), comparando o antes e o depois das amostras. Assim, a avaliação contrafactual final incluiu somente os beneficiários das UHs (Grupo Tratamento) e a comunidade da Sharp (Grupo Controle).

O questionário estruturado foi desenvolvido tendo como base o instrumento de cadastro socioeconômico e contou um processo de debate e colaboração com os técnicos do BID. Com os beneficiários do Bônus os questionários foram aplicados por telefone e presencialmente, assim como na comunidade da Sharp. Nas UHs os questionários foram todos aplicados presencialmente.

De posse de todos os resultados e achados consolidados foram realizadas duas oficinas: uma com representantes comunitários e outra com técnicos da UGPE e do BID. Ambas as oficinas tiveram o objetivo de apresentar os resultados e conclusões da avaliação. Além de ver e ouvir a apresentação feita pelos avaliadores os participantes puderam fazer perguntas e expor suas percepções sobre os dados, conclusões e recomendações apresentados. Os encontros cumpriram seus objetivos e resultaram em um conjunto de reflexões relevantes e que foram incorporadas no presente relatório final.

[5] Todo o histórico desse processo está registrado no Produto 7 – Documento das Pesquisas do Reassentamento.

Figura 3 – Linha do Tempo da Avaliação



Elaboração: Plan Avaliação, 2021

Foto 1 – Visita Inicial – jan/20

Foto 2 – Reunião com SUHAB para acesso aos processos administrativos e cadastros – fev/20

Foto 3 – Grupos Focais – mar/20

Foto 4 – Reunião com SUHAB para acesso aos processos administrativos e cadastros – jul/20

Foto 5 – Visita aos Arquivos da SUHAB – jul/20

Foto 6 – Transporte cadastros ago/set/20

Fotos: Plan Eval, 2020 e 2021

Foto 7 – Aplicação das Pesquisas nas UHs

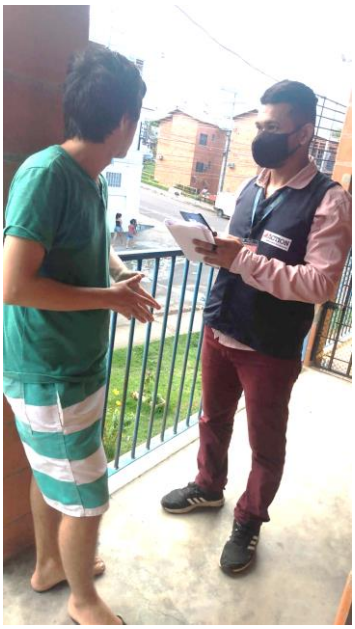


Foto 8 – Aplicação das Pesquisas nas UHs

Foto 9 – Aplicação das Pesquisas Bônus Moradia

Foto 10 – Aplicação das Pesquisas Bônus Moradia

Foto 11 – Aplicação das Pesquisas Bônus Moradia

Foto 12 – Aplicação das Pesquisas Bônus Moradia

Fotos: Plan Eval, 2021

Foto 13 - Oficina com Comunidade: Apresentação resultados Avaliação

Foto 14 - Oficina com Comunidade: Apresentação resultados Avaliação

Foto 15 - Oficina com Comunidade: Apresentação resultados Avaliação

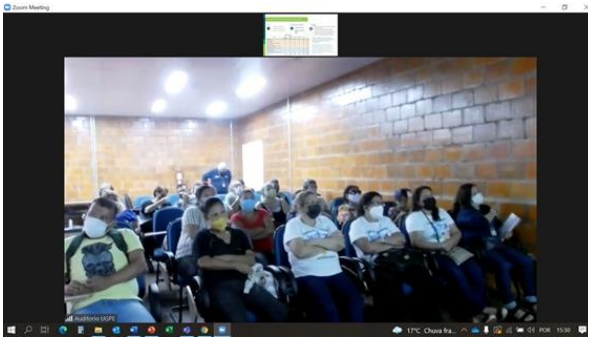


Foto 16 - Oficina com Comunidade: Apresentação resultados Avaliação

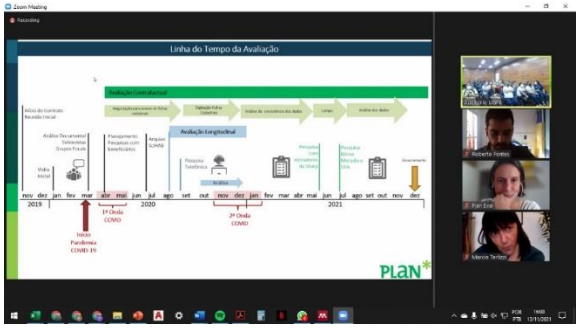


Foto 17 - Oficina com Técnicos UGPE e BID: Apresentação resultados Avaliação

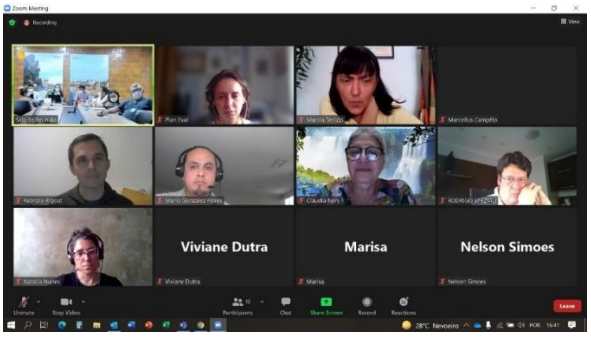


Foto 18 - Oficina com Técnicos UGPE e BID: Apresentação resultados Avaliação

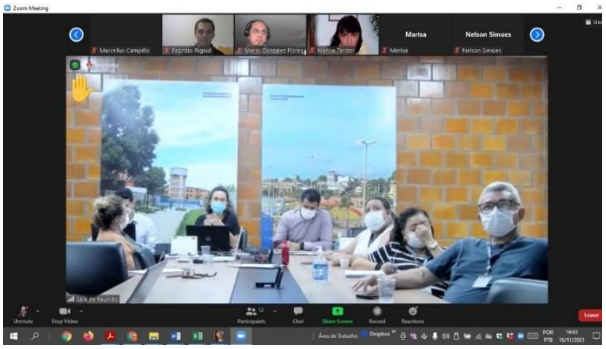


Foto 19 - Oficina com Técnicos UGPE e BID: Apresentação resultados Avaliação

Foto 20 - Oficina com Técnicos UGPE e BID: Apresentação resultados Avaliação

Fotos: Plan Eval, 2021 e UGPE, 2021

4 PROSAMIM III

4.1 Contexto

O processo de desenvolvimento urbano de Manaus foi marcado pela relação antagônica entre seus ciclos de produção econômica e estruturas ambientais. A cidade viveu períodos produtivos importantes no começo do século XX, com a exportação da borracha, e nos anos 1970 e 1980 com o desenvolvimento do Polo Industrial de Manaus (PIM). Em ambos os casos, a expansão territorial esteve associada a modernização e implantação de equipamentos públicos e infraestrutura de serviços, como portos, edifícios institucionais, serviços de transporte, aeroportos e vias.

Entretanto, foi sobre as estruturas ambientais existentes na área urbana que recaíram as externalidades negativas dos ciclos de desenvolvimento econômico. Nestes espaços, se instalaram aqueles sem condições de acesso a cidade que crescia, como ocorreu com a Cidade Flutuante, legado da decadência da economia da borracha, que persistiu até os anos 1960 e as comunidades de palafitas que se adensaram nas encostas e leitos dos igarapés da região central, a partir dos anos 1970 (SOUZA, 2018).

Em ambos os casos, a conjunção entre a precariedade da habitação e a exposição ao risco socioambiental caracterizaram o local de moradia da população pobre na região central de Manaus.

Ao longo dos anos 90, foram propostas intervenções nos igarapés do centro da cidade, como tentativa de enfrentamento desta condição. Localizados na bacia do Educandos, os Igarapés Manaus, Bittencourt e Mestre-Chico possuíam apelo histórico por serem remanescentes da expansão da cidade no início do século XX e por abrigarem alguns prédios seculares (SOUZA, 2018).

> *"A ocupação das estruturas ambientais da região central acontece por parte da população que não possuía condições de pagar pelos altos custos da cidade formal, e buscava a proximidade com o trabalho disponível, o acesso aos poucos serviços públicos disponíveis, e certamente, interessada em participar minimamente do cotidiano da cidade formal e receber sua porção de urbanidade"* (p.88)

A partir de 2003, o Governo do Estado do Amazonas com o apoio do BID elaborou uma matriz de priorização de intervenções por bacias hidrográficas, tendo como base um estudo hidrológico das bacias do Igarapé do São Raimundo e Quarenta. Esta iniciativa culminaria com a assinatura do contrato de financiamento da primeira etapa do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAMIM em 2006.

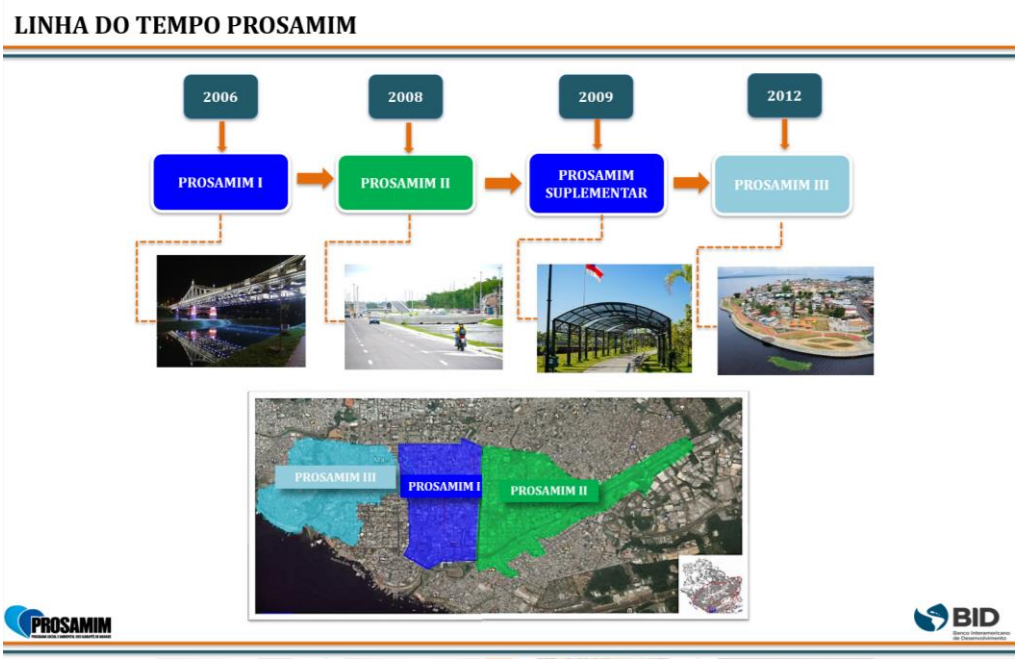
O PROSAMIM I, como ficou conhecido, teve como área de intervenção as bacias dos igarapés Manaus, Mestre-Chico e Bittencourt, todos contribuintes da grande Bacia do

Educandos. Em 2009 foi assinado um contrato complementar para cobrir gastos com obras não previstas no PROSAMIM I.

Em 2008, foi assinado um novo contrato de empréstimo para uma segunda etapa do Programa, realizada ao longo do Igarapé do Quarenta, limite do PIM com o restante da cidade.

Em 2012, após quase dez anos de intervenções na bacia do Igarapé do Educandos, o Banco aprova o pedido de crédito para a realização de uma terceira etapa na Bacia do Igarapé do São Raimundo, na foz do Igarapé do Mindú, e envolvendo bairros históricos como Aparecida, São Raimundo e Glória.

Figura 4 – Linha do Tempo - PROSAMIM



Fonte: UGPE, 2019

A Bacia do Igarapé do São Raimundo se assemelha a Bacia do Igarapé Educandos/Quarenta, entretanto traz algumas distinções: (BID, 2007)

i. Densidade populacional mais baixa (32,42 hab/ha);
ii. A maior parte dos igarapés da bacia do São Raimundo não é afetada pelas cheias do Rio Negro, por estarem em cotas mais elevadas(30msnm);
iii. Maior risco de deslizamentos;
iv. Presença de importantes áreas de reservas florestais urbanas (exemplo do Corredor Ecológico do Mindú);
v. Existe uma forte pressão imobiliária para implantar edifícios de alto luxo.

4.2 Objetivos do Programa

Neste contexto, o PROSAMIM compreende uma série de ações com a finalidade de promover a recuperação ambiental das áreas das bacias dos igarapés de Manaus, buscando instituir um padrão de desenvolvimento socialmente integrado e um processo de crescimento econômico ambientalmente sustentável. O Programa tem por objetivo a melhoria do quadro ambiental de Manaus e para alcançar este propósito realiza obras de infraestrutura sanitária, de recuperação ambiental e ações de sustentabilidade social e institucional, prevendo o reassentamento de famílias que ocupam os perímetros das intervenções (PLAN, 2020d, p.6).

Conforme indicado no contrato de empréstimo 2676 OC-BR, o objetivo geral do PROSAMIM III é contribuir para a solução de problemas ambientais, urbanísticos e sociais que afetam a cidade de Manaus em particular a população que habita abaixo da cota de inundação de 30m do nível do mar nas bacias hidrográficas do Igarapé do Educandos/Quarenta e São Raimundo, proporcionando-lhes melhores condições de vida (BID, 2012, Anexo A-1.01).

Alguns objetivos específicos foram definidos construindo vetores de atuação para a execução do programa (BID, 2012, Anexo A-1.02), como:

I. Melhorar as condições ambientais e de saúde da BISR por meio da instalação de sistemas de drenagem e de saneamento;
II. Melhorar as condições habitacionais da população, mediante reordenamento urbano – inclusive com a retirada das populações de áreas de risco, construção de moradias adequadas, implantação de áreas de lazer e educação ambiental e sanitária da população;
III. Consolidar as instituições envolvidas e as organizações comunitárias para assegurar a sustentabilidade das intervenções;

O Programa agrupa as diversas modalidades de intervenções em dois **componentes principais** (PLAN, 2020d, p.6):

Componente 1 – Melhoria ambiental, urbanística e habitacional: execução de obras de macro drenagem, drenagem pluvial, parques e vias, sistema de esgotamento sanitário, recuperação e reforma da Estação de Pré condicionamento dos Educandos (EPC) e do emissário fluvial, reabilitação e reordenamento urbano, reassentamento das famílias das áreas de risco, implantação de unidades habitacionais e sua infraestrutura, obras de recuperação ambiental na orla de igarapés e reflorestamento da mata ciliar do Igarapé São Raimundo.

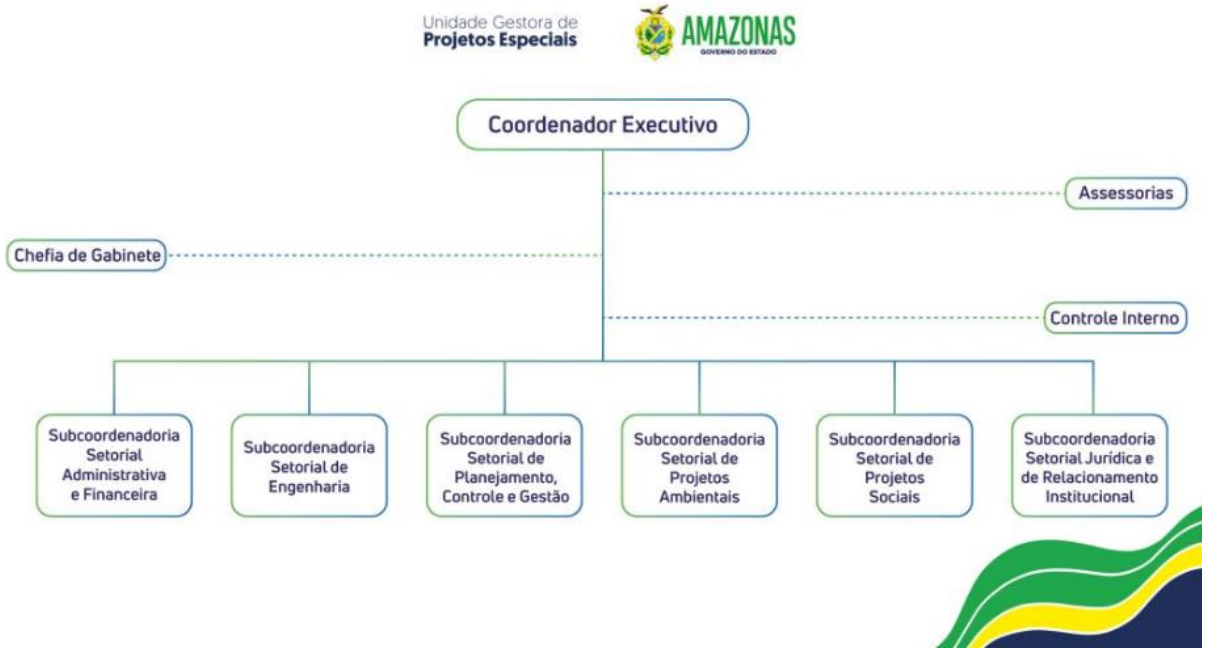
Componente 2 - Sustentabilidade Social e Institucional: manutenção e ampliação dos programas de comunicação social e de fomento à participação comunitária,

acompanhamento após o reassentamento, as ações de educação ambiental e o fortalecimento da participação das instituições vinculadas ao Programa.

Como prerrogativa para viabilização do primeiro contrato de financiamento, foram firmados convênios operacionais com secretarias, autarquias, empresas públicas e concessionárias, parceiros chave na implementação das ações previstas. Da mesma forma, em 2004 foi criada uma Unidade de Gerenciamento do Programa dos Igarapés de Manaus (UGPI) no âmbito da Secretaria de Infraestrutura o Estado – SEINF. A UGPI centralizou funções gerenciais e administrativas em relação aos diversos campos de atuação do programa, e desta forma demanda apoio de um grupo técnico para a efetiva realização das ações de obras previstas (SOUZA, 2018).

Em 2015, as atribuições da UGPI foram transferidas para a Unidade de Gestora de Projetos Especiais do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (UGPE) (PROSAMIM, 2017). A UGPE está submetida a Secretaria de Estado da Região Metropolitana (SRMM), conforme a lei 4.163/2015 e mantém seu papel de interlocutor com o Banco, para os assuntos relacionados ao PROSAMIM. Mantém também sua estrutura organizacional interna e sua autonomia administrativa, financeira e operacional na estrutura governamental (SOUZA, 2018).

Figura 5 – Organograma UGPE



Fonte: UGPE, 2021

A UGPE está organizada em Subcoordenadorias Setoriais, sendo a de Projetos Sociais (SSPS) e a de Engenharia (SSENG) diretamente atuantes no processo de reassentamento.

4.3 Objetivos do Reassentamento

Em função do conjunto de intervenções físicas e devido às condições habitacionais precárias de muitas das famílias residentes nas áreas do Programa, foram necessárias ações de remoção e reassentamento. Seguindo a Política Operacional 710 do Banco (BID, 1998), foi elaborado o "Plano Específico de Reassentamento" (PER) com vistas a ***"assegurar que as pessoas afetadas recebessem compensação e reabilitação adequadas"*** (BID, 1998).

Segundo o Plano Específico de Remanejamento- PER (UGPI, 2012) "***o objetivo geral do reassentamento das famílias é liberar territórios requeridos para implantação do PROSAMIM – 3º Financiamento através de mecanismos que promovam melhoria das condições de vida da população alvo de remanejamento***" (p.60).

O PER traz ainda objetivos específicos que oferecem contornos práticos a sua função central, a saber (p.60):

- Garantir a reposição das moradias que serão retiradas do perímetro requerido para implantação e operação do PROSAMIM – 3º Financiamento, no Igarapé São Raimundo, assegurando que nenhuma família fique em situação habitacional inferior àquela que tinha originalmente.

- Apoiar a reinstalação das atividades econômicas instaladas na área acima referida, a fim de a) evitar o desaparecimento de postos de trabalho/atividades de subsistência desenvolvidas nos imóveis que deverão ser retirados da poligonal de relocalização; b) contribuir para desenvolvimento das atividades.

Como síntese quantitativa das soluções ofertadas o PER apresentou as seguintes estimativas:

Tabela 1 – Estimativa de Soluções de Reassentamento – PER (2012)

SOLUÇÕES OFERTADAS		QUANTIDADES	%
REPOSIÇÃO DE MORADIA	Unidade habitacional em solo criado	780	16,42
	Bônus Moradia	710	14,94
	Casa em Conjuntos Habitacional/MCMV	1237	26,42
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	Cheque Moradia	456	9,6
	Indenização Proprietário Morador	798	16,80
	Auxílio Moradia	249	5,24
	Indenização do Proprietário não morador	520	10,94
TOTAL		**4750**	**100**

Fonte: Plano Específico de Remanejamento (PER), 2012, p.69)

Importante recuperar, conforme apresentado no Produto 4 – Nota Técnica (PLAN EVAL, 2020d), que logo após o início da execução do PROSAMIM III em 2012, a cidade de Manaus foi acometida por uma cheia do Rio Negro de abrangência e dimensão históricas, deixando em estado emergencial diversas famílias moradoras das comunidades localizadas na bacia do Igarapé São Raimundo. No mesmo ano, a comunidade Artur Bernardes sofreu um incêndio de grandes proporções, que atingiu mais de 500 casas que existiam no local e deixou 528 famílias desabrigadas, muitas delas já cadastradas para atendimento pelo PROSAMIM.

Tais eventos, evidentemente exógenos ao planejamento constante no PER, obrigaram a UGPI, em conjunto com o BID, a rever seus cronogramas físico-financeiros e suas metas de atendimento originais, o que fez com que fosse incorporado a este um Plano de Ação Emergencial.

As metas e objetivos traçados inicialmente para o reassentamento das famílias no âmbito do PROSAMIM III foram então, revistos ao longo de sua implantação e seus resultados finais serão objeto de avaliação deste Relatório.

4.4 Arranjo de Implementação do Reassentamento

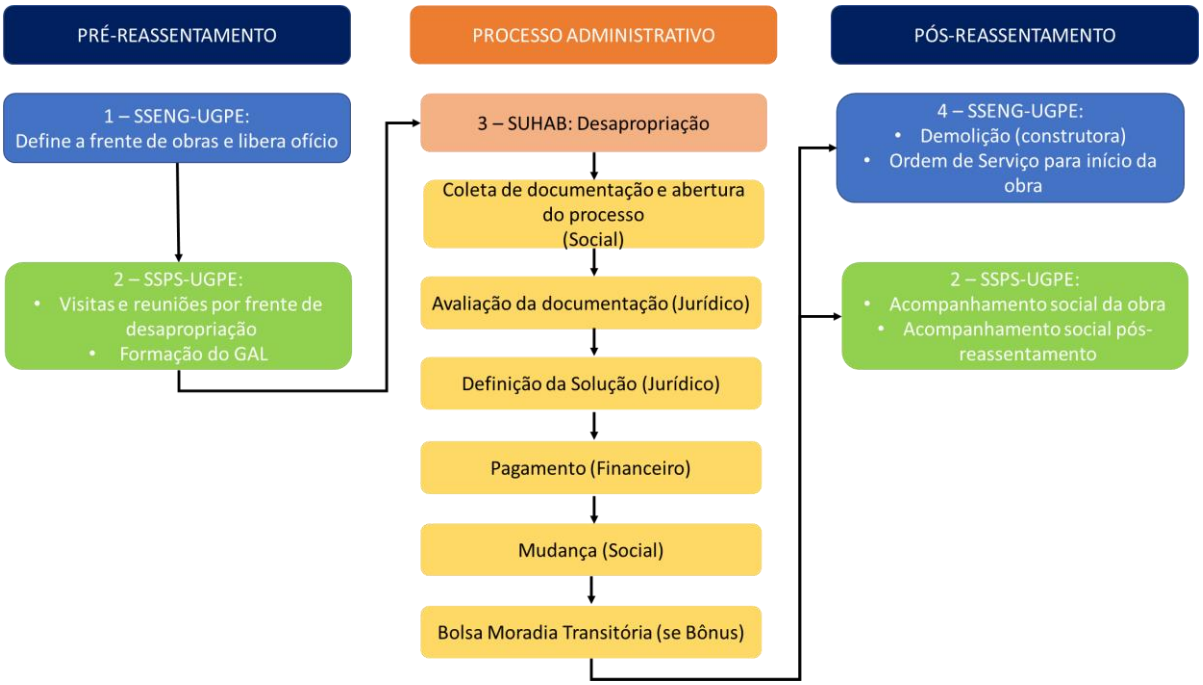
A responsabilidade pelo processo de reassentamento foi compartilhada entre a SUHAB e UGPE com o apoio de especialistas, conforme definido pelo Governo do Estado do Amazonas (UGPI, 2012). De forma geral, o processo de reassentamento do PROSAMIM III é dividido em três momentos, (i) o Pré-Reassentamento, quando o programa é apresentado e suas alternativas de atendimento; (ii) o Processo Administrativo, com a avaliação do imóvel original e verificação da elegibilidade de atendimento; e (iii) o Pós-Reassentamento, momento de monitoramento das novas condições, de promover a integração e fortalecimento deste novo grupo.

A UGPE, conduz as etapas de Pré-Reassentamento e Pós-Reassentamento assumindo protagonismo na relação com a população direta e indiretamente afetada. As ações relacionadas às obras e demolições são realizadas pela SSENG, e aquelas em que há relação com a comunidade pela SSPS.

A Superintendência de Habitação (SUHAB) é a responsável pela política habitacional do estado do Amazonas. Não faz parte da estrutura organizacional da UGPE, mas sim do governo estadual. No PROSAMIM a SUHAB tem papel fundamental no reassentamento sendo responsável pelo processo administrativo, a operacionalização jurídica e administrativa do atendimento habitacional do programa, desde a coleta de documentação e abertura do processo, passando pela avaliação da documentação, avaliação do imóvel, definição da solução, pagamento e/ou mudança da família. A

SUHAB centraliza o cadastro e processos administrativos de todos os atendimentos do Programa em seu sistema de informações.

Figura 6 – Processo de Reassentamento – PROSAMIM III



Elaboração: Plan Eval 2021 – a partir de UGPE, 2019

A partir das entrevistas e análise documental realizadas, além das articulações com as equipes Social da UGPE e da SUHAB, verificou-se que as equipes trabalham de forma independente e que atualmente não se tem disponível uma base de informações única com dados pré e pós reassentamento de uso da equipe Social, sejam esses socioeconômicos ou mesmo do processo de reassentamento. A compreensão da importância de uma base única com registros dos dados e situação do processo de reassentamento existiu inicialmente e foi consolidada no Sistema Habitar. Contudo, esse sistema foi descontinuado, ficando, principalmente a equipe Social sem esse importante instrumento.

O relatório "Documento de Revisão de Informações para o Banco de Dados" (LAGHI, 2016) aponta que o TdR daquela consultoria previa o acesso ao "Sistema de Planejamento, Monitoramento e Avaliação" da UGPE, além do "Sistema Reassentar" à época em desenvolvimento pela PRODAM e que deveria incorporar as necessidades da UGPE, "*corrigindo as dificuldades encontradas no uso do Sistema Habitar*". Ainda segundo esse mesmo documento, até meados de 2015 o gerenciamento das informações era feito pelo Sistema Habitar, mas já no ano seguinte a UGPE não tinha acesso ao sistema, sendo o uso condicionado à autorização da SUHAB. De acordo com o documento, "*o sistema limita-se a conter os dados dos moradores obtidos através do cadastramento socioeconômico e físico-territorial realizado em 2009. Além do cadastro inicial, o sistema*

aceita que algumas informações sobre os beneficiários do Programa possam ser editadas ou incluídas em sua base de dados, mas as funcionalidades para isso também são limitadas. (...) A partir destas listas podem-se filtrar os dados referentes aos beneficiários contidos nelas como, Nome, RG, CPF, Identificador do Igarapé, Renda Familiar, Grau de Escolaridade, Dados das pesquisas respondidas, entre outras".

Apesar das críticas estruturais e operacionais apontadas no referido documento, durante as entrevistas diferentes atores institucionais informaram que esta era a principal plataforma utilizada, ainda que com restrições, para acesso sistematizado dos dados dos beneficiários. Chama atenção a contraditória restrição de acesso que a equipe Social da UGPE tinha a esse sistema, uma vez que a responsabilidade pelo processo de reassentamento sempre foi compartilhada entre essa unidade (pré e pós reassentamento) e a SUHAB (processo administrativo). Ou seja, verifica-se uma limitação de acesso a dados fundamentais para o planejamento das atividades sociais de forma ampla, bem como para o acompanhamento das famílias reassentadas.

5 Avaliação do Reassentamento e da Participação Comunitária no PROSAMIM III

5.1 Reassentamento

De que forma as soluções de reassentamento contribuíram para a melhoria das condições de vida e superação das vulnerabilidades?

Inicialmente é importante salientar que, em sua concepção, o PROSAMIM não se configura enquanto um programa habitacional, pois tem por objetivo a melhoria do quadro ambiental de Manaus e para alcançar este propósito realiza obras de infraestrutura sanitária e de recuperação ambiental e ações de sustentabilidade social e institucional. Desta forma, a solução habitacional oferecida para o reassentamento não é objetivamente analisada enquanto política pública, mas somente quanto aos aspectos relacionados à reposição adequada de padrão construtivo e inserção urbana.

A principal constatação resultante desta avaliação é que **não foi identificado agravamento das condições de vulnerabilidade como resultado do Programa**. Em todas as etapas da avaliação e a partir das pesquisas realizadas não foram observadas situações críticas de agravamento das condições sociais das famílias reassentadas. No entanto, ressalta-se que boa parte (aproximadamente metade) dos que receberam o Bônus Moradia não foi localizada por já ter se desfeito dos imóveis adquiridos e que não foi possível entrevistar os beneficiados pelas soluções financeiras, que correspondem a 70% das famílias atendidas pela terceira fase do PROSAMIM. Desta forma, **não foi possível averiguar as condições atuais dos beneficiários das soluções financeiras, incluindo-se aqueles que eram inquilinos/cedidos**. Portanto, vale ponderar que, diante destas restrições os resultados verificados não podem ser extrapolados para o universo de beneficiários, já que não foi possível realizar as pesquisas com parte significativa dos beneficiários. O fato de não ter sido possível acessar estas famílias para o processo de avaliação, inviabiliza a plena identificação de condições de vida que porventura sejam inferiores às anteriormente identificadas no cadastramento inicial das famílias atingidas pelas obras do Programa.

Para ilustrar a questão dos beneficiários que atualmente não foram encontrados nos imóveis recebidos, verificou-se que no caso das UHs, 10,2% dos beneficiários alugaram, venderam ou trocaram os imóveis. Apesar de importante no contexto do Programa, essa taxa é significativamente menor do que a que foi verificada para os beneficiários do Bônus Moradia: cerca de 50% destes não estão mais residindo nos imóveis que escolheram como parte do seu processo de reassentamento. Sabe-se que o repasse de imóveis é esperado e pode ter motivações diversas, e nem sempre relacionadas ao Programa. No entanto, não se pode deixar de ponderar que um aspecto relevante do pós-reassentamento pode influenciar esses resultados: os beneficiários do Bônus Moradia finalizam o processo de reassentamento com a titularidade dos imóveis – o que ainda não

ocorreu com aqueles que foram reassentados nas UHs. Assim, os beneficiários do Bônus têm maior liberdade imediata para negociações dos imóveis adjudicados. Estes resultados devem apoiar a discussão sobre as alternativas de reassentamento e a sustentabilidade da manutenção da melhoria das condições de moradia e de segurança na posse.

Os dados obtidos em todas as pesquisas realizadas, mesmo considerando a limitações metodológicas impostas pela ausência de um sistema de informações e de monitoramento, permitem compreender que **os resultados do Programa estão de acordo com os princípios estabelecidos na Política Operacional do BID, com destaque para: compensação justa e adequada permitindo que as famílias mantivessem mínimo padrão de vida e acesso a serviços de infraestrutura (abastecimento de água, saneamento) e serviços básicos (saúde, educação e assistência social) melhor do que o encontrado antes do reassentamento.**

Demonstram que **para as famílias reassentadas, tanto nas Unidades Habitacionais do PROSAMIM III como entre as que receberam o Bônus Moradia como solução (e que foram entrevistadas), o processo de reassentamento promoveu melhoria das condições de habitabilidade em comparação a situação anterior, reconhecidamente críticas.**

Em que medida o reassentamento alterou as condições de vida da população impactada?

Inserção social

Para as famílias beneficiárias em UHs, a partir da avaliação pelo contrafactual, observou-se que, **como efeito do Programa, aquelas que possuem criança ou jovem frequentado a escola, o deslocamento destes até o local de estudo diminuiu em média 10 minutos** quando comparado ao das crianças/ jovens da Comunidade Sharp que também frequentam a escola. Verificou-se ainda que beneficiários do PROSAMIM III que optaram pela solução UH têm uma **chance de 16 pontos percentuais a mais de estarem satisfeitos com o serviço de coleta de lixo** do que os moradores da Comunidade Sharp.

As pesquisas realizadas também permitiram observar a partir de uma comparação "simples" (antes e depois) **melhorias importantes em relação a renda real domiciliar per capita, escolaridade e inserção no mercado de trabalho**.

A avaliação longitudinal, que abrangeu as famílias que residiam na comunidade Walter Rayol e que foram reassentadas como meta complementar do PROSAMIM III, identificou que quando comparados os dados dos entrevistados em 2020 com o que foi coletado em 2019 (revalidação cadastral), no intuito de verificar como se comportou a dinâmica de cada família em relação à renda familiar, quase 1/3 das famílias entrevistadas tiveram uma elevação na faixa de rendimentos, passando a mais de 2 salários mínimos como renda familiar.

O mesmo incremento na renda familiar foi identificado na pesquisa com as famílias que receberam o Bônus Moradia. Ao comparar a situação domiciliar após reassentamento, nota-se um aumento de aproximadamente 33,5% na renda domiciliar per capita real (R$ 471 antes do reassentamento e R$ 629 em 2021).

Os dados mostram dois movimentos relevantes que contribuem para este crescimento de renda: o aumento da proporção de pessoas inseridas no mercado de trabalho, e a melhora da escolaridade dos moradores. Antes do reassentamento foi identificado que apenas 34% tinham acesso ao trabalho e atualmente este percentual subiu para 66%. Quanto à escolaridade, anteriormente o percentual de pessoas que tinham cursado o ensino superior era de 2%, sendo verificado na pesquisa em 2021 que o percentual atingiu 13%.

Pode ter influenciado neste resultado a composição entre alguns fatores exógenos ao Programa e os resultados imediatos da intervenção. Não se pode esquecer neste contexto, que possivelmente boa parte dos resultados que envolvem a melhora nas condições de trabalho e renda podem estar associadas às clássicas relações entre o acesso à moradia enquanto facilitador de maior acesso ao trabalho e a outros direitos, a partir da melhor comprovação de endereçamento e estabilidade de permanência no local de moradia. Por outro lado, este resultado também pode ter explicação a partir de um contexto econômico mais amplo, nacional ou local, independente das ações do Programa. Vale igualmente citar eventuais distorções que podem ter sido provocadas pela pandemia de COVID-19, uma vez que neste contexto a vulnerabilidade notadamente se acentuou em todo o país e no mundo, o que dificulta uma percepção crítica e isolada sobre os efeitos do processo de reassentamento promovido pelo Programa.

O aumento de componentes da família percebido nas pesquisas realizadas entre as famílias reassentadas, condição também presente em diversas outras experiências de reassentamento, pode ter sido um resultado da melhoria nas condições de habitabilidade ou no espaço interno da moradia, permitindo o aumento de pessoas morando sob o mesmo teto, como estratégia de sobrevivência das famílias, inclusive como auxílio para o pagamento dos novos gastos com a moradia. Na avaliação longitudinal, quando comparados os dados dos entrevistados em 2020 com o que foi coletado em 2019, verificou-se que em 30% das famílias houve um acréscimo no número de componentes e em apenas 14% das famílias perderam componentes.

Outra constatação relevante é a universalidade alcançada no acesso à educação entre as crianças de 0 a 6 anos, com 100% destas atendidas atualmente em contraposição ao percentual anterior de 49,2%. Este resultado positivo pode estar vinculado tanto aos esforços do trabalho social para viabilizar o acesso das crianças à educação, e a própria estabilidade de permanência na moradia. Vale considerar ainda este resultado também deve ser influenciado pelos esforços públicos em garantir a matrícula na educação básica de crianças a partir de 4 anos de idade, a partir da publicação da lei nº 12.796/2013, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional e tornou obrigatório o acesso à educação a partir desta idade.

Inserção Urbana

A contribuição na melhoria das condições de vida dos beneficiários das UHs e Bônus que foi possível ser abordada nas pesquisas, diz respeito em especial à melhoria das condições de moradia/habitabilidade, o que está diretamente relacionado aos critérios de seleção dos novos imóveis que foram adquiridos com os recursos do Bônus Moradia e padrão construtivo dos apartamentos. Nas unidades habitacionais, 100% das famílias beneficiárias entrevistadas residem em moradias com melhores condições de habitabilidade e acesso a serviços de infraestrutura adequados. Entre as famílias da Walter Rayol, 96,2% moravam em residências de alvenaria em 2020, sendo que em 2019 esse índice era de 44,2%. Foi observada a mesma situação entre as famílias do Bônus Moradia entrevistadas: antes 94% moravam em residências de madeira, e na pesquisa realizada em 2021, 88% estavam em residências de alvenaria.

No que se refere à inserção urbana do reassentamento realizado, as pesquisas com as famílias reassentadas com recursos do Bônus Moradia ou de soluções financeiras (avaliação longitudinal), identificaram grande dispersão em bairros periféricos da cidade de Manaus, distantes entre 14 e 17 km do perímetro de intervenção do PROSAMIM III. Considerando que na pesquisa contrafactual não pôde ser localizado cerca de 50% dos atendidos com Bônus Moradia, é subentendido que nova dispersão ocorreu passados alguns anos após o processo de reassentamento.

Esta análise espacial dos resultados do reassentamento indica que deve ter havido uma possível exaustão do estoque de moradias acessíveis através das soluções de atendimento ofertadas pelo Programa nas regiões centrais da cidade, e evidencia também a concentração das moradias atuais no quadrante periférico noroeste da cidade em extensões do território manauara marcadas pela vulnerabilidade ambiental de cabeceiras e margens de igarapés, suscetíveis ao risco geotécnico.

A avaliação longitudinal identificou igualmente que entre os responsáveis pela família que trabalham, 42,9% levam até 30 minutos entre a sua atual residência e o seu local de trabalho e um pouco mais de um terço, demoram entre 30 e 60 minutos (37,1%). A avaliação de 62,9% dos chefes de família, quase 2/3 deles, é de que após o reassentamento houve um aumento no tempo de deslocamento e, caso não tenha havido mudança de contrato de trabalho, fica evidente que o reassentamento levou grande parte dos chefes de família para locais mais distantes.

Ainda a respeito da inserção urbana, os entrevistados foram questionados se os serviços de educação, saúde, assistência social, cultura e lazer, e esportes deixaram de ser ou passaram a ser utilizados pelas famílias após a mudança, como forma de identificar se o acesso a estes serviços foi facilitado ou prejudicado pelo reassentamento. De acordo com as respostas obtidas, para a maioria dos beneficiários o acesso à saúde, educação, assistência social, cultura, lazer e esporte se manteve igual ou melhorou, o que se mostra como um resultado positivo. Porém, os beneficiários do Bônus relataram maiores taxas sobre “deixar de usar” algum equipamento ou serviço após o reassentamento, já que o acesso ficou mais difícil.

Gráfico 1 - Utilização de serviços após o reassentamento – UHs

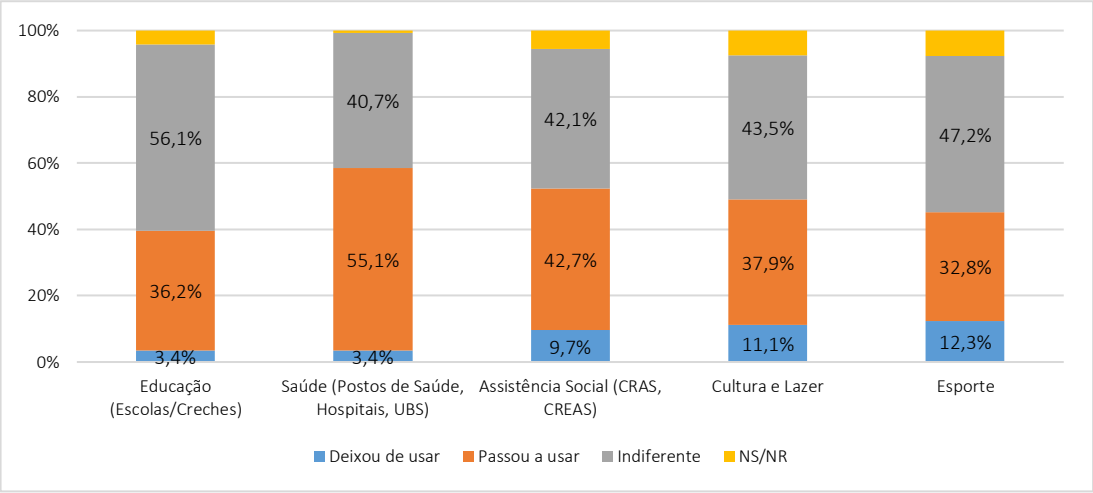
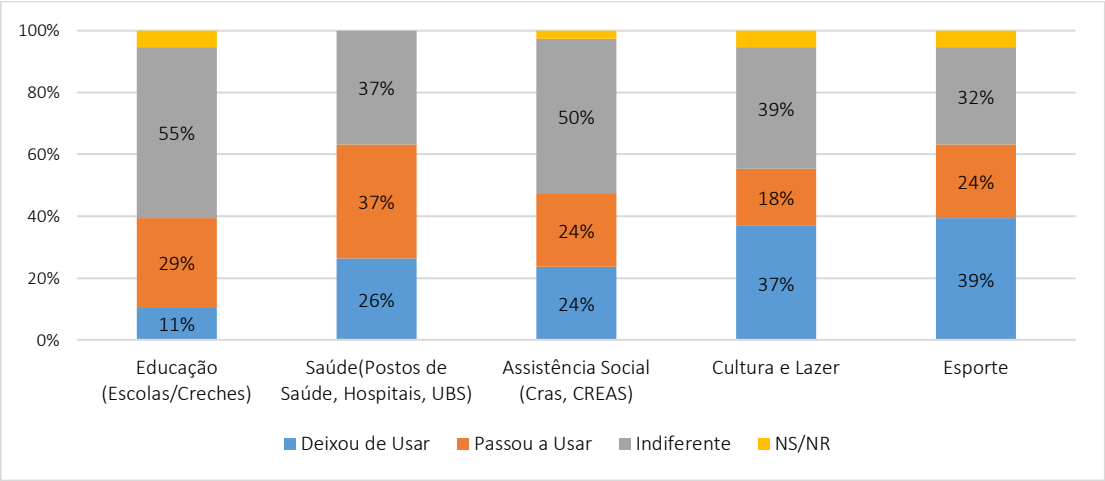


Gráfico 2 - Utilização de serviços após o reassentamento – Bônus Moradia



Fonte: Plan Eval, 2021

Adaptação e Vínculo ao Imóvel

As pesquisas realizadas também investigaram o grau de adaptação e vínculo com os imóveis das famílias reassentadas. Na avaliação longitudinal, por se tratar de um reassentamento recente, de no máximo 1 ano, a adaptação ainda estava em curso, mas de toda maneira destaca-se o alto número de famílias que afirmaram já estarem bem adaptadas, sendo os fatores que mais contribuíram para essa adaptação o tamanho do novo imóvel, a localização e o acesso a comércio e serviços. Por outro lado, é predominante a avaliação negativa e de pior adaptação entre as famílias que receberam compensação financeira como solução, quando comparada aos resultados daqueles que conseguiram repor sua moradia pelo Bônus Moradia.

Resultado semelhante foi obtido na pesquisa com as famílias que receberam o Bônus Moradia, posto que a maior parte das famílias entrevistadas afirmou estar bem adaptada ou se adaptando à nova moradia (92,1%), sendo que os principais fatores que

contribuíram para tanto foram: a localização da nova moradia, tamanho do apartamento/da casa, segurança e acesso a comércio e serviços. Entre as poucas famílias que disseram não estar adaptadas, isso se deve aos alagamentos/enchentes que ainda vivenciam. Quando questionados sobre eventual interesse em mudar de residência, metade das famílias afirmaram sua vontade de mudança, sendo os principais motivos citados a distância do local de trabalho/estudo e a dificuldade de acesso à escola ou equipamentos de saúde.

Alguns moradores, no entanto, citaram problemas na adaptação aos novos imóveis em função da perda das relações comunitárias, em especial entre os mais idosos, que guardavam forte conexão com a moradia anterior.

> *"Foi, mas acho que as mais antigas foram as que sofreram mais. Morreram muitos idosos depois que passou 1 ano, 2 anos. Um vizinho nosso que saiu, passou uns 5 meses, ele adoeceu e morreu. Acho que foi pela saudade, né? A vida toda na beira do rio, criou um vínculo com o local. Foi como se arrancassem ele dali. Então acho que essas pessoas foram as que sofreram mais, e outras que não faleceram mas também foi difícil". (Liderança 2)*

Também foi mencionada a dificuldade de adaptação das famílias que acabaram não sendo removidas daquelas comunidades que foram parcialmente atingidas pelas obras do PROSAMIM.

> *"É, a minha mãe sentiu muito com a mudança, a minha vó foi uma das primeiras moradoras da Glória, então minha mãe nasceu lá, meu tio nasceu lá, minha mãe conhecia todo mundo ali, então pra ela que ficou lá foi bem doloroso, ver os vizinhos todos irem embora e ela ficando. Mas em termos de estrutura, de paisagem, tudo maravilhoso. No começo foi mais difícil mesmo, mas ela está tranquila agora. (Liderança 2)*

O reassentamento garantiu a reposição de moradia de forma que as famílias não passaram para uma condição inferior àquela que tinham originalmente?

Os dados obtidos a partir das pesquisas realizadas demonstraram que, **como resultado direto do Programa, o padrão de habitabilidade teve evidente melhoria**. Foram observadas diferenças positivas e significativas referentes ao material construtivo e condições hidrossanitários das moradias no contexto de pós intervenção, o mesmo ocorrendo em relação ao acesso a serviços públicos de água/ esgoto, energia elétrica e coleta de lixo.

A partir da avaliação longitudinal, por exemplo, observa-se que em 2019 era considerável a quantidade de casas com paredes de madeira e sem esgotamento sanitário, sendo que em 2020 a alvenaria passou a predominar em quase a totalidade das moradias e o esgotamento passou a ser realizado ou pela rede oficial ou em fossas residenciais. Chama a atenção o índice de quase 1/5 das casas ainda escoarem seus esgotos diretamente no igarapé e a presença ainda de abastecimento irregular de água depois do reassentamento. Entretanto esse resultado deve ser colocado no contexto de cobertura e atendimento da infraestrutura sanitária da cidade que é bastante precária[6]. Existe assim uma condição extrema de precariedade no atendimento da população como um todo em relação ao saneamento básico, que se agrava quando observados os extratos mais vulneráveis dos habitantes da cidade.

A melhoria concreta nas condições de moradia se reflete na percepção dos moradores de que as casas atuais são sim melhores que as anteriores, em especial por não sofrerem mais com alagamentos, por possuírem melhor padrão construtivo e melhor acesso aos serviços de infraestrutura e por serem próprias. As residências atuais possuem também mais cômodos, melhores materiais de acabamento (piso, parede e cobertura). Em boa medida, esse resultado pode ser atribuído aos critérios de seleção dos novos imóveis estabelecidos desde a fase de planejamento do Programa em que se determinou que deveriam ser de alvenaria, possuir instalações sanitárias e estar localizada em zona edificável. Além do mais foram relatados resultados também de ordem subjetiva, em relação a autoestima e valorização da moradia.

> *"...como a gente morava numa área de risco, baixada.... A gente fazia ponte para entrar para sair, então a PROSAMIM passou vendo a área, como era... A gente ganhou pra vim morar aqui, várias pessoas ganharam". (Liderança 1)*

[6] Segundo o Ranking do Saneamento Básico 2020 – 100 Maiores Cidade do Brasil, elaborado desde 2007 pelo Instituto Trata Brasil a partir dos dados compilados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), Manaus ocupa a 96ª posição com apenas 12,43% da população beneficiada pelo sistema de coleta de esgoto

"A autoestima subiu pras pessoas. Pra mim, meu ambiente, meu local de visita, tenho prazer em receber meus amigos e meus familiares na minha casa sem ter medo de aparecer rato e barata na parede, isso é maravilhoso, minha autoestima melhorou muito." (Liderança 2)

Para os beneficiários do Bônus Moradia pode-se dizer que com a reposição de moradia a maioria dos beneficiários não passou à condição inferior do que tinha antes.

A avaliação pelo contrafactual igualmente identificou melhorias concretas nas condições de moradia em uma relação clara com o Programa, principalmente em função do padrão construtivo dos apartamentos: as famílias beneficiárias e residentes nas UHs estão em moradias com melhores condições de habitabilidade e acesso a serviços de infraestrutura adequados (esgoto, água, energia, coleta de lixo) do que tinham antes do reassentamento

Vale pontuar que na avaliação longitudinal aqueles que receberam compensação financeira afirmaram que os recursos não foram suficientes para ou repor ou qualificar sua condição anterior.

As pesquisas também revelaram o aumento dos gastos do orçamento familiar condizente com o ônus da inserção destas famílias na formalidade com o atendimento por serviços públicos pagos (água, luz). A avaliação longitudinal identificou que o aumento nos gastos totais per capita em grande medida se deve ao aumento dos gastos per capita com serviços (água, esgoto, eletricidade, gás). Este aumento de gastos é esperado e bastante comum em programas habitacionais em que há transição de moradia de famílias em condições de precariedade para habitações "formais" e com acesso a redes oficiais. A inserção na cidade formal, em geral representa um aumento nos custos com serviços para a população beneficiada e isso deve ser previsto no desenho dos programas e políticas.

A avaliação longitudinal também identificou o aumento dos gastos com transportes, o que está potencialmente relacionado aos desdobramentos das soluções de reassentamento ofertadas e o decorrente processo de afastamento das famílias em relação ao seu local original de moradia, o que afeta tempos de deslocamento e gastos com transporte público.

Cabe ressaltar, no entanto, que foram oferecidas para as famílias mais de uma solução de reassentamento, conforme sua condição de moradia, se proprietário ou locatário/cessionário, facultando a cada um a escolha daquela mais apropriada. Os dados do cadastro socioeconômico (linha de base – realizada antes do reassentamento) indicam que dentre as famílias que moravam no Igarapé a escolha da solução UH solo criado ficou em 3º lugar (25.1%), sendo preterida em relação a indenização (39,4%) e cheque moradia (29,2%), mas preposta em relação ao bônus moradia (6,3%).

"Com Bônus Moradia nós reduzimos construção de casas, previa muito mais do que foi necessário por conta da opção das famílias ter sido pelo Bônus". (Consultor 2)

Além do mais, nos grupos focais realizados com moradores das UHs e nas entrevistas realizadas com as lideranças foi muitas vezes mencionado que a escolha pela solução imediata de recebimento do Cheque Moradia ou indenização acabou por não garantir o reassentamento das famílias:

"..tem muita gente que pegou os 35 mil e aplicou em algum negócio e não comprou casa..."(Grupo Focal Lideranças)

"A única tristeza que sinto é que os moradores que moravam aqui, a maioria digo 90% estão em outras áreas. Preferiram a indenização do que morar no conjunto. Por que acha que preferiam? O valor na época, custava 35mil, teve casa aqui que até 250mil, aí o pessoal pegou o dinheiro e foi embora." (Liderança 4)

"Continuo batendo na mesma tecla: o ideal seria trocar a casa por outra casa, não a indenização. Às vezes as pessoas querem indenização, mas mais pra frente vai ter problema, não vai conseguir encontrar a casa que quer comprar com mesmo dinheiro mesmo valor." (Liderança 4)

Objetivamente respondendo à questão se o reassentamento garantiu a reposição de moradia de forma que as famílias não passaram para uma condição inferior àquela que tinham originalmente, os **dados indicam que houve efetiva melhora nas condições de moradia e que a utilização das frações de solo criado nas regiões centrais foi positiva enquanto garantia de melhor padrão de habitabilidade e de permanência da população de mais baixa renda próxima a sua moradia original e trabalho**. Isso vai de encontro direto com o objetivo específico do Programa "*melhorar as condições habitacionais da população da área de intervenção, mediante ordenamento urbano, incluindo a retirada das populações de áreas de riscos, criação de moradias adequadas*(...)". Porém, por esta solução ter sido restrita a um pequeno percentual das famílias atingidas, possivelmente, em contraposição, contribuiu para o processo de periferização e expansão das franjas metropolitanas norte e noroeste em novas situações de risco socioambiental. Além do mais, **as informações coletadas nas entrevistas e grupos focais indicaram que a solução financeira por vezes não conseguiu a reposição de moradia de forma adequada.**

"Hoje elas têm dignidade, moram num local seguro que não alaga mais. Eu só fico triste que lutamos tanto pra ter o PROSAMIM e só 10% moram aqui no parque residencial." (Liderança 4)

Qual o grau de satisfação da população reassentada com sua nova moradia e com o processo de reassentamento?

Moradia atual

Em termos gerais as pesquisas indicaram que a avaliação é consideravelmente positiva para quem recebeu uma Unidade Habitacional ou o Bônus Moradia, com índices de satisfação de 86,6% e 84,2%, respectivamente.

> *"Não, pra mim foi melhor... Porque eu saí de uma área que era legal da gente morar, mas não era legal pra gente viver. Uma área com lama, baixada, se chovia a gente não pisava na terra porque era lama." (Liderança 1)*

> *"Ah, melhorou 99,9%, né? Com certeza. Você morar num ambiente daquele que a gente morava, né, não desmerecendo a minha casinha, que a casa da gente a gente sempre quer cuidar com o maior cuidado, com o maior zelo, mas você vir pra um lugar melhor com um ambiente melhor, um ambiente mais limpo, você não tem contato com rato, barata, essas coisas. Então pra mim foi uma maravilha, melhorou muito. Tenho certeza que as pessoas tão achando ótimo." (Liderança 2)*

As pesquisas também indicaram para o Bônus Moradia e para as Unidades Habitacionais que ambas as soluções recebidas atenderam totalmente as necessidades de em média 75% das famílias. Todavia, para 11% o Bônus Moradia e 8% dos que receberam UH, a solução não atendeu as necessidades da família.

Nas três pesquisas realizadas a percepção de que a moradia atual é melhor que a anterior prevaleceu. Na avaliação longitudinal 84,3% dos entrevistados relataram ser a residência atual melhor que a anterior. Para os beneficiários das UHs esse índice é de 90% e para os do Bônus Moradia é de 97%.

Entre os que manifestaram a avaliação positiva, esta foi justificada a partir da percepção de melhoria nas condições do imóvel (fosse pela tipologia construtiva ou em função do maior espaço atualmente disponível) e em função da casa atual não alagar mais. Chama atenção o percentual de respostas, referente ao fato de que a moradia atual é própria, concebendo à segurança na posse uma questão preponderante na avaliação de que atualmente sua condição de moradia é superior.

Apenas 9,8% dos entrevistados na longitudinal relataram que sua moradia atual é pior que a anterior, em especial aqueles que receberam soluções financeiras. A maior parte destes justificou essa avaliação pelo fato de a moradia atual não ser própria, mas sim alugada ou cedida, fator semelhante àquele anteriormente mencionado que delega à

segurança na posse forte importância na avalição da melhoria nas condições de moradia. Merece destaque, a título de exemplo, a citação de um dos moradores: "*antes tinha uma moradia digna, embora pagasse aluguel*", que reforça que a qualidade de moradia e a segurança quanto à sua posse estão sempre articuladas. Outras menções referem-se à inserção urbana de sua família, como por exemplo a fala de um dos entrevistados demonstrando sua insatisfação: "*não encontrei aluguel acessível no bairro que morava antes, precisei ir para longe*", reforçando a dispersão para as regiões periféricas de muitas famílias que receberam soluções financeiras.

Entre as famílias que foram reassentadas nas unidades habitacionais, percebe-se que neste contexto há uma mudança dos aspectos que agradam ou desagradam na moradia. Antes, no Igarapé, as queixas principais eram por conta da violência (45,1%), alagamentos e enchentes (23,4%), mau cheiro (10,2%), lixo (4,1%) e falta de rede de esgoto (4,2%). Ou seja, aspectos diretamente ligados à condição de precariedade das moradias. Atualmente, os fatores que mais desagradam estão relacionados a questões da moradia formal e multifamiliar: a conta de água e energia (mais cara), limpeza e manutenção das áreas coletivas, poluição sonora (9,9%) e relações de vizinhança (13%).

Nos grupos focais e nas pesquisas realizadas com os moradores dos conjuntos habitacionais e lideranças fica evidente o descontentamento com a falta de organização de todos os moradores e com problemas de relacionamento com vizinhos que não se atém às 'regras' que foram colocadas pela equipe do programa no trabalho que antecedeu o reassentamento.

> *"Mesmo sendo a maioria cuidadosa, ainda tem "os porquinhos". Não é por falta de reunião nem esclarecimento porque isso nós temos bastante. É falta de consciência de alguns moradores. Não é porque eu moro aqui nesse bloco ou no terceiro andar que eu não vou limpar lá embaixo e vou jogar lixo no bloco do vizinho. Não adianta cuidar do próprio e jogar lixo no bloco dos outros. Falta de consciência do povo mesmo." (Liderança 2)*

> *"Acho que os próprios moradores têm que se interessar mais. Acho que o Programa já procura ajudar, fazer a parte dele. Os moradores se reunir antes de vir morar, ter reunião sobre o que pode o que não pode, às vezes ninguém obedece, ainda mais um condomínio público, a pessoa não tem regra, acha que pode isso, aquilo. Acho que estar atento a esses detalhes com os próprios moradores para quem vai morar nas Unidades." (Liderança 3)*

Para os beneficiários do Bônus Moradia, a facilidade ou a dificuldade de acesso a serviços ajudam a compreender a insatisfação e as motivações do interesse em mudar-se da moradia recebida pelo Programa: dificuldade de acesso à escola ou equipamentos de saúde (25%) e insegurança (17%). Já para os beneficiários das UHs, ainda que também

cerca de 50% demonstre interesse em mudar, a dificuldade de acesso a esses equipamentos foi um dos itens menos citado (0,5%). Para esses beneficiários os principais motivos que levam a pensar em mudar-se da moradia recebida pelo PROSAMIM são: a insegurança ou violência (37%), o tamanho do apartamento (15%) e os problemas com a vizinhança (14%).

Sobre o desejo de mudar, os dados dos beneficiários não encontrados nos endereços dos imóveis recebidos como solução de reassentamento e para os quais os atuais ocupantes relataram ter comprado ou alugado o imóvel chamam a atenção para um possível desdobramento: o alto índice de comercialização das unidades (principalmente as do Bônus) pode estar criando uma segunda camada crítica em relação ao destino das famílias reassentadas e o impacto de sua dispersão na cidade e seu eventual retorno a áreas precárias expostas ao risco socioambiental.

> *"Tem muita família que quer dinheiro pra comprar onde eles querem viver. Acha bom isso? Pra mim não, porque não é perto, não vai ser perto pra eles morar. O dinheiro não vai ter uma avaliação pra eles comprarem onde eles querem viver melhor, vai ser lá pra longe. Aqui é mais perto de onde morava. Perguntaram se queria dinheiro, indenização, apartamento ou casa. Eu disse apartamento, porque eles também davam a casa, porque eles mandavam a pessoa procurar a casa onde tinha o valor que eles iam dar. Queria apartamento. Ia conseguir casa quando? Aí acabou projeto, dinheiro do banco, e aí? Aí já peguei apartamento, e foi bom. Tem gente que não gosta, que já vendeu. Sem autorização da SUHAB, porque não quer morar, porque não gosta, não se acostumou. Só é ruim o barulho do vizinho de noite". (Liderança 1)*

Interessante notar também que o elemento "vizinhança" foi bastante citado tanto como fator que favorece as avaliações positivas quanto as negativas (relacionadas basicamente às questões de respeito ao convívio coletivo). Porém, quando perguntados sobre a relação com os vizinhos atuais em comparação com os que tinha no Igarapé 72,1% afirma que tem boas relações com os vizinhos atuais da mesma forma que tinham antes.

> *"Pra mim, difícil foi sair os vizinhos por conta da ligação que a gente tem com eles, sentimos muita falta". (Liderança 2)*

Vale destacar ainda a interessante mudança a respeito da percepção dos fatores que agradam ou desagradam na moradia para os que foram reassentados nas unidades habitacionais. Com relação às moradias antes do reassentamento, as principais queixas estavam diretamente relacionadas à condição de precariedade da habitação – como os alagamentos, o mau cheiro, o lixo e a falta de rede de esgoto. Na pesquisa realizada observa-se que os fatores que mais incomodam atualmente estão relacionados a questões da moradia formal e multifamiliar, como os gastos com as contas de água e

energia (mais cara), limpeza e manutenção das áreas coletivas, e poluição sonora (barulhos e som alto de vizinhos).

Processo de reassentamento

Da avaliação dos beneficiários, destaca-se ainda o alto grau de satisfação com o processo de reassentamento, seja pela opção de atendimento recebida, liberdade de escolha dessa opção, tempo para identificação e compra do imóvel e a disponibilização de informações claras sobre as alternativas de atendimento oferecidas pelo Programa.

Tabela 2- Grau de Satisfação com o processo de reassentamento (Bônus Moradia e UHs)

Satisfação em relação a ...	Bônus Moradia	UH
Liberdade de escolha da opção de atendimento	79%	**84%**
Informações sobre as alternativas de atendimento	**68%**	**72%**
Tempo decorrido até o recebimento da UH / compra do imóvel	**79%**	67%

Fonte: Plan Eval, 2021

Alguns moradores conferem a esta liberdade de escolha um dos fatores positivos, a despeito de algumas famílias na fase final já não terem como opção o reassentamento em unidades habitacionais.

> *"Sim, bem suficiente pra atender todo mundo e o privilégio de poder escolher o que você quer por mim já foi de bom tamanho. Não fomos obrigados a fazer nada e também não foi como se dessem o dinheiro e dissessem "se vira vai embora tchau". Tivemos opções, pra mim foi bem importante." (Liderança 2)*

Ações socioambientais

Também em relação ao trabalho socioambiental que foi realizado durante todas as etapas do reassentamento, foi identificada uma avaliação consideravelmente satisfatória por parte dos beneficiários. A pesquisa sobre o grau de satisfação dos beneficiários das Unidades Habitacionais e do Bônus Moradia com o Trabalho Social foi feita a partir das atividades promovidas como parte do processo de reassentamento e em apoio às famílias. As avaliações mais positivas (bom ou ótimo) foram apresentadas para a Reunião "Conhecendo o Prosamim", Atendimentos Individuais no ELO e Oficina de Preparação e Escolha da Unidade Habitacional.

Neste contexto, chama a atenção a alta taxa de não participação nas atividades de educação ambiental e capacitação, sendo mais elevada para os beneficiários do Bônus Moradia (80% em média). Entre os que não participaram de nenhuma das atividades,

principal motivo apresentado foi a falta de informação ou conhecimento sobre as atividades (77,3%).

Tabela 3 – Grau de Satisfação com ações socioambientais e Trabalho Social

Avaliação positiva (bom ou ótimo)	Bônus Moradia	UH
Atendimentos individuais no Escritório Local (ELO)	**50%**	**53%**
Reunião "Conhecendo o Prosamim"	**76%**	66%
Oficina de Preparação e escolha da Unidade Habitacional	37%	**56%**
Oficinas sobre coleta de lixo e reciclagem	13%	33%
Palestras e oficinas sobre educação ambiental	18%	42%
Cursos de capacitação profissional (oferecidos pelo PROSAMIM)	13%	28%

Fonte: Plan Eval, 2021

Respondendo à questão sobre o grau de satisfação da população reassentada com a sua nova moradia e com o processo de reassentamento, os dados coletados indicaram que **é inegável que os moradores em geral estão satisfeitos com sua moradia atual e com o processo de reassentamento**. No entanto, é importante novamente ressaltar que a avaliação foi possível de ser realizada apenas com os beneficiados com as soluções de reposição de moradia, que representam cerca de 30% dos reassentamentos realizados.

O acesso a beneficiários de soluções financeiras, feito somente com aqueles reassentados da área da Walter Rayol (N=39) demonstrou indícios de pior avaliação na qualidade da moradia e na sua inserção urbana, devido aos recursos insuficientes para a reposição de sua moradia.

Merecem destaque na avaliação de satisfação: a mudança nos motivos que levaram as famílias a avaliar negativamente sua condição de moradia atual (alagamentos x relação de vizinhança e localização), a vinculação da avaliação positiva ou negativa da moradia atual com a segurança na posse e os aspectos de vizinhança. Todos estes fatores estão diretamente articulados ao processo de pós-reassentamento, posto que superados os aspectos objetivos relacionados à habitabilidade de suas moradias e da insegurança em relação à perda de sua moradia devido às intempéries, a atenção se volta às novas relações de vizinhança e de como alcançar uma moradia que não onere sua manutenção ou exija grandes deslocamentos.

Neste sentido, obter a viabilidade de buscar uma melhor solução habitacional, natural e comum para qualquer cidadão, está diretamente relacionada a uma garantia das famílias poderem dispor de suas moradias atuais para a aquisição de uma moradia ainda melhor. A motivação pela busca de melhor solução habitacional carrega forte aspecto subjetivo, que não necessariamente se relaciona às condições físicas de habitabilidade, mas sim, em especial, à possibilidade de obter uma moradia que garanta a melhor

reprodução das relações sociais e comunitárias anteriormente vivenciadas e a melhor localização e acesso à cidade.

Entende-se que a regularização fundiária das unidades habitacionais pode contribuir com esta mobilidade, viabilizando a troca desta moradia por uma mais adequada, e influenciar também contundentemente na organização das relações de vizinhança, na medida que viabiliza a instituição de um condomínio legalmente constituído, oferecendo ferramentas de gestão adicionais para a organização da vida condominial.

5.2 Participação Comunitária

Instâncias de participação criadas pelo Programa

As instâncias participativas foram propostas com a finalidade de garantir o acesso da população à formulação e à execução do Programa. Os Comitês de Representante da Comunidade - CRC foram constituídos por representantes de ONG's e Associações que atuam na região, com o objetivo de discutir as diretrizes e os procedimentos propostos. Os Grupos de Apoio Local (GAL), por sua vez, foram criados com vistas a ampliar a participação dos moradores das áreas abrangidas pelo Programa, mediante o acompanhamento das intervenções, de forma a constituir multiplicadores das informações a respeito dos trechos e setores de obras. Junta-se a estas instâncias, mais a frente já na fase de pós-ocupação, a instituição de Agentes de Vizinhança, que são moradores reassentados nos conjuntos habitacionais construídos, responsáveis pela organização comunitária.

As lideranças relatam satisfação em relação a estas instâncias, importantes na garantia de efetiva participação no processo.

> *"Os objetivos e metas foram passadas pra mim por reuniões e pelo CRC, ficávamos sempre atentos ao que estavam falando, sobre projetos e benefícios." (Liderança 2)*

> *"Inclusive o coordenador do CRC é eleito pela comunidade onde vai ser feito o trabalho, então ele já entra com essa bagagem." (Liderança 4)*

No decorrer da execução do Programa, com o acompanhamento das instâncias participativas, as atividades das equipes sociais se concentraram nas desapropriações nas frentes de obras e nas ações de pré e pós-ocupação com as famílias que optavam pelo reassentamento em unidades habitacionais, envolvendo a difusão de conteúdos em atividades de geração de emprego e renda e de melhoria das práticas relacionadas à saúde e ao meio ambiente.

Uma das inovações do Programa, já desde as fases anteriores, foi a instituição da Comissão de Gerenciamento de Crise (COMCRI)[7], com o objetivo de dirimir as situações de crise existentes no processo de remoção das famílias, a partir de discussões conjuntas entre os técnicos da UGPE que trabalhavam nos ELOS, os representantes das comunidades e os moradores que porventura viessem a questionar e gerar dúvidas quanto ao atendimento habitacional. De acordo com o PER (2012), essa instância poderia ser convocada a partir do interesse do beneficiário que se sentisse prejudicado no seu atendimento e/ou pela equipe social da UGPE, tendo sido regulamentada pela Portaria 054/2009 (UGPI). Ainda segundo esse documento (p.39), "*por recomendação da equipe de Salvaguardas do BID a convocação de uma COMCRI e sua ata será sempre a instância que ajudará a dirimir qualquer dúvida em relação ao atendimento do beneficiário*". Esta instância é considerada como fundamental por consultores do BID e técnicos da UGPE, sendo mencionado seu potencial de contribuição a redução de processos judicializados: segundo informações da UGPE, somente 4% dos processos de reassentamento foram levados a instâncias judiciais[8].

> *"Quando tem essas deficiências de documentação, participa o requerente e nós chamamos o líder comunitário. Geralmente é um morador antigo que conhece de fato as pessoas e o bairro. A gente chama os vizinhos próximos e estão no raio dele e faz reunião. Aí chega casos de a gente fazer e dizer: realmente, ele morava lá, ele mora lá desde sempre"*
> *(Técnico UGPE 3)*

A construção de Escritórios Locais de Gestão Compartilhada (ELOS) próximos aos residenciais e às frentes de obras, concorreu para fortalecer o trabalho junto à comunidade. Ressalta-se o resultado positivo e satisfatório da implantação dos ELOs, que facilitou a participação e o contato direto com a comunidade e suas demandas, particularmente entre aqueles que receberam as unidades construídas no solo criado. Estes espaços foram incorporados pela população como canal de diálogo com o poder público, centralizando e organizando as diversas atividades e projetos sociais.

No entanto, atualmente sua desmobilização vem ocasionando um sentimento de abandono e de insegurança nos moradores destes conjuntos próximos, posto que não foi conquistada ainda a autonomia destas famílias em relação em especial à gestão condominial. Os agentes de vizinhança se mostram ainda bastante desautorizados na intervenção sobre o relacionamento entre vizinhos e no cumprimento das regras de convivência.

---

[7] Conforme definição apresentada no PER (UGPI, 2012).
[8] A equipe de Avaliação não teve acesso a evidências que comprovassem a informação apresentada verbalmente pela UGPE.

Algumas falas dos moradores nos grupos focais indicam que existe muita apreensão em relação à onde buscar a resolução para alguns problemas cotidianos, quando da finalização dos trabalhos da equipe social nos ELOs, alegando desconhecimento e falta de preparo e mesmo de 'costume' para isso.

> *"Eu fico pensando, quando o escritório for embora. Aí o povo que mora, vai virar bagunça, quem vai dirigir aqui? Vai fazer o que quer, né? (...) Não! Tem que por alguma solução!" (Liderança 1)*

> *"pessoal já tá aqui há bastante tempo, já está acostumado. Agora seria interessante deixar uma área, tipo uma comunidade, uma associação, pra cuidar das pessoas com cursos, capacitação, pra dar continuidade aos que já tem". (Liderança 4)*

Contingencialmente, entende-se que a longa permanência das equipes nos ELOs , ainda que salutar para a continuidade das atividades com as famílias, não permitiu que estas desenvolvessem a plena capacidade de autogerenciar suas demandas ou mesmo estruturar formas autônomas de gestão da vida em condomínio. A ausência dessa abordagem como parte do Trabalho Social pós-ocupação assim como da pouca clareza que os moradores têm a respeito da finalização das atividades das equipes sociais nos ELOs são pontos sensíveis e devem ser melhor trabalhados em fases futuras do Programa.

> *"Aí tem questões que não tem a ver com trabalho social, por exemplo formação de condomínio, questão de registro de condomínio, como tratar coletivo e particular de um jeito legal. As convenções de condomínio podem ser aplicadas a esse tipo de projeto? Tem um trabalho que não é social, é administrativo, que leva tempo, trabalhar área comum, área privada. reunião de síndico de alta renda é uma encrenca. É a primeira vez que as famílias vão compartilhar um edifício, e não é paternalismo, é um processo que precisa ser trabalhado. Não acho que é uma função única da equipe social" (Consultor 1)*

Sabe-se que a saída de uma equipe social do campo e o chamado "desmame" da comunidade, no jargão conhecido no campo do Trabalho Social, não é um processo de simples. Mas considerando que esses moradores já estão há, pelo menos, 6 anos nesses conjuntos residenciais, e que existem Associações Comunitárias formadas, o caminho para o fortalecimento do protagonismo desses sujeitos ainda parece bastante frágil. O condomínio deve ser entendido também como instrumento de empoderamento da população para fazer a gestão desses espaços e é importante que conste no desenho de um programa que pressupõe reassentamento em conjuntos habitacionais. Alguns

aspectos da vida em condomínio extrapolam a formalização de uma organização condominial. Um condomínio, como os criados pelo PROSAMIM, tem vários aspectos do Trabalho Social, além da formação, regramentos e legitimação de um grupo para fazer a gestão. Isso precisaria ser inserido nas diretrizes do Trabalho Social quando se pressupõe reassentamento em conjuntos habitacionais. As normativas do MCMV, por exemplo, apresentam todos os componentes que devem ser considerados neste sentido e podem servir de referência para a construção dessas diretrizes.

Vale destacar no Seminário de Encerramento do PROSAMIM III foi definido que esses equipamentos que serão destinados para secretarias de saúde ou assistência social (para serem convertidos em CRAS, por exemplo). O ELO São Raimundo já foi disponibilizado e atualmente está em processo de adequação. O entendimento da UGPE é que com isso, a função do equipamento se ampliará para além do trabalho social e acompanhamento de obra.

Portanto, diante do cenário descrito sobre as instâncias participativas é possível afirmar que **o Programa incorporou como diretriz a participação das famílias beneficiárias, conforme observado no seu objetivo específico** "*b) fortalecer a gestão participativa desde o planejamento, execução, monitoramento, acompanhamento e avaliação das diversas etapas de execução do projeto*". Tal estratégia favoreceu a aderência da intervenção às necessidades da população e a ampliação do alcance dos benefícios assim como a adesão da população aos projetos e programas propostos.

No entanto, em contraposição, pode-se observar que **a participação em todo o processo de reassentamento não garantiu que a organização da população se perpetuasse na gestão coletiva dos conjuntos habitacionais**, sempre ressaltando, no entanto, que esta solução de atendimento foi restrita a pequena parcela da população atingida pelo Programa.

Em que medida as ações socioambientais implementadas contribuíram para o fortalecimento da cidadania das populações afetadas direta e indiretamente pelo Programa?

Considerando o objetivo geral do componente Sustentabilidade Social e Institucional, o cenário que inicialmente foi planejado se relaciona ao fortalecimento do exercício da cidadania da população afetada direta e indiretamente pelo Programa, com vistas a assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida desta população. Este resultado almejado é composto por resultados específicos que podem ser resumidos em:

- uma comunidade mobilizada e autônoma na gestão de sua moradia, com lideranças capacitadas para a gestão comunitária e mediação de conflitos;
- moradores, em especial as mulheres, qualificados profissionalmente e com suas vulnerabilidades atenuadas;
- melhores práticas e comportamentos individuais e coletivos com relação à saúde e ao meio ambiente adquiridos.

O processo avaliativo permitiu observar o esforço dos técnicos sociais na adequação das demandas aos projetos que foram propostos ao longo do tempo, em que pese esta reprogramação não ter sido aparentemente efetivada a partir da implementação de instrumentos e indicadores (quantitativos e qualitativos) contínuos de monitoramento dos resultados. Diversas metodologias de trabalho social foram estruturadas e implantadas, sendo que muitas delas se tornaram referência no trabalho social para outras demandas e em outros programas de natureza semelhante.

Foram realizadas nas fases de preparação, de execução do reassentamento e de pós-ocupação em especial, ações de sensibilização socioambientais e comunicação social, com oficinas de educação ambiental, atividades lúdicas com crianças e adolescentes e palestras nas escolas com ações de sensibilização para orientação sobre o tema – todas de acordo com o PER e o PSSA.

> *"Sim, foi muito importante, né? Saber como também descartar o óleo, que tudo a gente aprendeu nas reuniões que a gente participava com as meninas aqui da base quando era lá o escritório geral, elas sempre passavam pra gente como que a gente descartava o óleo, como descartar o lixo, não pode ser qualquer hora e apesar de ter pessoas que ainda não se ligam com isso, mas a maioria faz e a limpeza do bloco, né? Então tudo isso foi uma parte bem fundamental, bem importante mesmo pra gente." (Liderança 2)*

De acordo com dados do PMR do 1º semestre de 2021[9], entre 2012 e 2021 foram realizadas 492 oficinas de educação sanitária e ambiental, 140 atividades lúdicas para crianças e 204 palestras em escolas. Mais de 9 mil crianças participaram de atividades educativas, quase 14 mil foram capacitadas sobre coleta e destinação de lixo e 2382 mulheres foram capacitadas para a inserção no mercado de trabalho. Esses números altos, e em boa medida condizentes com 10 anos de execução do Programa.

Foto 21 – Colônia de Férias para crianças*

Foto 22 – Atividades Socioeducativas: Prevenção e Saúde

[9] Relatório de Monitoramento de Progresso (PMR) – 1º Semestre 2021.

Foto 23 – Atividades Socioeducativas: Garis da Alegria

Foto 24 – Atividades de Promoção da Cidadania - SEJUSC

Foto 25 – Atividades de Capacitação para geração de trabalho e renda

Foto 26 – Atividades de Capacitação para geração de trabalho e renda

Foto 27 – Atividades de Capacitação para geração de trabalho e renda

Foto 28 – Atividades de Capacitação para geração de trabalho e renda

Fotos: UGPE, 2020

Para muitas comunidades removidas, não foram projetadas unidades habitacionais no solo criado pela desapropriação dos imóveis e as obras previstas visaram a implantação de um parque linear, contando com o saneamento e a recuperação ambiental das margens do igarapé. Por não contar com a construção de unidades habitacionais na região, não foi previsto pelo programa um Escritório Local de Gestão Compartilhada

(ELO), cuja implantação esteve vinculada à produção habitacional, para que fosse possível executar o trabalho social de pré e pós-ocupação com maior proximidade das comunidades.

Esta distância exigiu que as ações de mobilização, comunicação e todas as orientações para o processo de reassentamento fossem realizadas em equipamentos próximos ou no canteiro de obras, diferenciando o trabalho realizado com os ocupantes das áreas em que não foram construídas unidades de solo criado daquele realizado com os demais que receberam uma unidade habitacional como solução de reassentamento. Ressalva deve ser feita de que todos tenham sido igualmente convidados a participar das atividades socioambientais oferecidas pelas equipes sociais nos ELOs ou em locais alternativos nas etapas que antecederam a remoção.

A importância de salientar esta questão está na observação de que os objetivos das ações socioambientais que compõem o PSSA possivelmente serão diferentemente atingidos considerando esta diversidade entre as atividades sociais oferecidas. Como exemplo, se uma comunidade, por um acaso, teve o acesso diferenciado e dificultado, dada a distância, aos cursos de capacitação profissional, o objetivo relacionado ao incremento de renda das mulheres chefe de família deve ser analisado de forma também diferenciada.

Apesar dos expressivos números de atividades realizadas e participantes, as pesquisas com beneficiários do Bônus Moradia e UHs, identificaram que as atividades relacionadas à Educação Sanitária e Ambiental (oficina de reciclagem e oficina de educação ambiental) e de Capacitação Profissional apresentaram taxas altas de respostas "não participou": 63% nas oficinas de coleta e reciclagem, 53% nas palestras e oficinas e 69% nos cursos de capacitação profissional. Quando comparadas às taxas encontradas entre os beneficiários do Bônus Moradias, esses índices são ainda maiores: mais de 80% de não participação entre os beneficiários do Bônus em cada atividade.

Entre os beneficiários de ambas as soluções, os que participaram de atividades educativas ou de capacitação reforçaram as avaliações positivas tanto nos aspectos gerais, como em relação a relevância dos conteúdos, a pertinência dos temas e a aplicação prática dos aprendizados. Os beneficiários das UHs que não participaram de nenhuma das atividades apresentaram como principal justificativa a falta de disponibilidade/tempo, seguido da falta de informação ou conhecimento sobre essas atividades. Esse resultado é diferente do observado em relação aos beneficiários do Bônus, quando a grande maioria afirmou não ter participado pela falta de informação sobre as atividades.

As diferenças entre os dois grupos de beneficiários, reforçam as considerações sobre o déficit de acompanhamento pós-ocupação com as famílias de soluções distintas às unidades habitacionais e a carência de um processo continuado de monitoramento. Reforçam igualmente que os beneficiários do Bônus não obtiveram o mesmo acesso que

os que receberam como alternativa o reassentamento em unidades habitacionais, às diversas estratégias de participação e de ações socioambientais criadas pelo Programa.

"Não, eu só vinha numas reuniões que tinha, eu ainda não tinha sido escolhida. Só depois que a gente passa pra cá, depois de 4 meses, fizeram esse grupo para ter o Agente de Vizinhança". (Liderança 1)

Cabe ponderar que essa distinção também é resultado de uma questão estrutural do programa, já que não houve destinação orçamentária para a realização dessas atividades de forma mais ampla. Como destacado, as ações socioambientais ocorreram em função das parcerias estabelecidas com organizações locais.

Sobre a capacitação de lideranças para a organização comunitária, foi possível identificar a diferenciação entre os dois conjuntos habitacionais construídos (São Raimundo e Mestre Chico), em relação à capacidade de mobilização e gestão comunitária. Em um deles, o São Raimundo, observa-se que as famílias ainda guardam forte dependência das equipes sociais para avançar na organização comunitária para a manutenção e melhorias em seu território, sendo que no outro, Mestre Chico II, na comunidade já há indícios de um início de articulação, na constituição de uma associação de moradores para assumir esta missão.

"O grupo de liderança foi um dos pioneiros dos grupos de liderança comunitária voluntária. Devido ao Programa oferecer cursos profissionalizantes, nós começamos a interagir, vários cursos, um pouco de cada curso, a gente foi fazendo grupo de WhatsApp, aí entramos. Como a Associação estava um pouco parada, nós tínhamos autonomia de trabalhar com a Associação. Aí então vamos fazer grupo aqui da gente, fizemos, falamos com a própria coordenadora X, ela deu uma força pra gente , fomos levando. Aí devido essa Pandemia, tá um pouco parado". (Liderança Mestre Chico II)

"É mais interno, a gente chama o entorno, quem mora no entorno do parque do condomínio, eles participam quando a gente chama, eles ajudam muito quando chama". (Liderança Mestre Chico II)

"Acho que os próprios moradores têm que se interessar mais. Acho que o Programa já procura ajudar, fazer a parte dele. Os moradores se reunir antes de vir morar, ter reunião sobre o que pode o que não pode, às vezes ninguém obedece, ainda mais um condomínio público, a pessoa não tem regra, acha que pode isso, aquilo. Acho que estar atento a esses detalhes com os próprios moradores para quem vai morar nas Unidades". (Liderança São Raimundo)

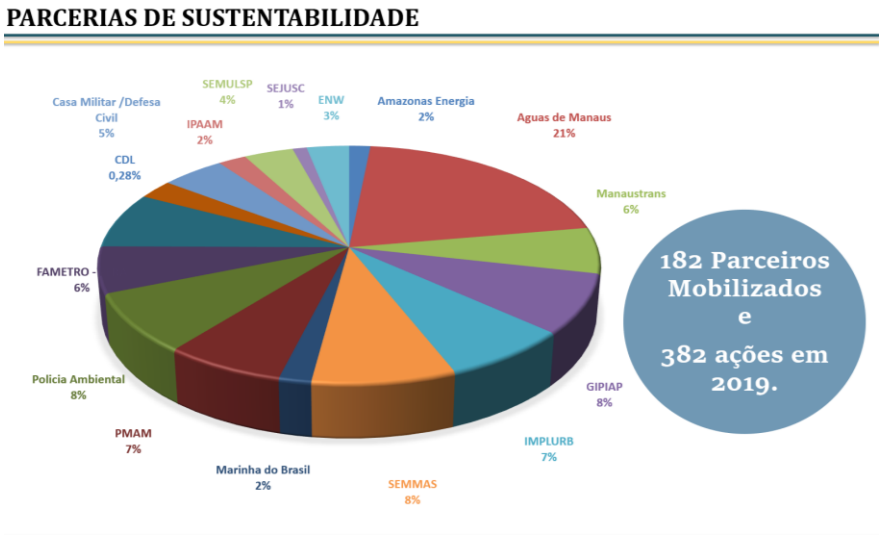
Mostram-se relevantes as diversas menções sobre o aumento da empregabilidade particularmente das mulheres, em função dos cursos de capacitação que foram oferecidos nos ELOS por iniciativa da equipe técnica social através das parcerias com a CETAM, o Sebrae e o IFAM. A recorrência desta fala permite inferir que existe uma ação permanente do Programa para o endereçando de questões referentes a geração de trabalho e renda, e que estas ações têm protagonizado moradoras e beneficiárias, conotando uma convergência temática em torno de atividades de formação com especial destaque para a questão de gênero. A busca constante pelo atendimento a demanda permanente do Banco quanto ao não empobrecimento da população em decorrência das intervenções, deve ser observada a partir do viés da sustentabilidade dos resultados obtidos. O ponto de atenção neste tema é a necessidade de garantir o acesso destas iniciativas a todos os reassentados, ou seja, não ficando restrito aos atendidos nas unidades habitacionais ou moradores do entorno da intervenção.

> *"Mas não chegou a ser pelo PROSAMIM, criou, gerou uma turma lá no IFAM, então várias pessoas de vários lugares, várias outras pessoas que não tinham nada a ver com o PROSAMIM. Mas eu conheço sim, tenho uma amiga que fez esse curso comigo que ficou na área mesmo, ela conseguiu ficar em beleza, ela trabalha bem." (Liderança 2)*

É imprescindível igualmente avaliar o desenho e os objetivos do plano de comunicação, base para a implementação do PSSA, no que se refere a participação da comunidade, mantendo-a informada sobre as diversas etapas do Programa. Foram propostos diversos eventos, com apresentação de vídeos e distribuição de folhetos e cartilhas. No entanto, nas entrevistas e grupos focais foram registradas algumas menções, pelos beneficiários, de desinformação ou falta de acesso às informações, em função da diversidade de técnicos e equipes que se relacionam diretamente com a população. A divisão de atribuições entre os técnicos da UGPE e da SUHAB no processo de reassentamento pode ter resultado no recebimento de informações por vezes imprecisas, uma vez que, por mais que os relatos indiquem haver uma boa articulação institucional, nem sempre é possível manter a unicidade de narrativas, ocasionando situações conflituosas.

Vale ainda destacar que foram extremamente relevantes as parcerias voluntárias constituídas para a realização de projetos estratégicos, pois elas ampliaram as atividades de pós-ocupação, uma vez que o Programa não destinou recursos suficientes para estas atividades. De acordo com dados da UGPE, somente em 2019 foram realizadas 382 ações com os 182"parceiros de sustentabilidade", principalmente com a Águas de Manaus (21%).

Figura 7 – Parcerias de Sustentabilidade



Fonte: UGPE, 2020

"Algumas parcerias foram bem interessantes. Uma que destaco é pequenos cursos de manutenção patrimonial que o SENAI ministrou, para formar em elétrica, hidráulica. Isso tudo ajuda e teve resultado! Gente trabalhando, o gesseiro que fez coisa em outros apartamentos. E os cursos especialmente para jovens - nesses de manutenção tinha uma presença feminina importante - mas nos de jovens, eles buscam informática especialmente. A equipe promovia com as lideranças preparação para o primeiro emprego, então não só cuidado com patrimônio, mas também com o próprio jovem". (Consultor 1)

"A formalização das parcerias foi uma coisa que super deu certo, se a gente não tivesse aí não saberia como a gente conseguiria executar tudo que a gente executou, porque é uma troca. A gente não tem recurso para isso a gente capacita por ELO em média por ano 300 a 400 pessoas sem de disponibilizar de recurso financeiro para isso". (Técnico UGPE 3)

Chamam a atenção a manifestação de alguns parceiros que ressentem de não participar plenamente da fase de planejamento das intervenções e algumas menções à falta de participação ativa de alguns órgãos da administração pública das diversas esferas de governo, principalmente no que se refere ao planejamento inicial do Programa.

"As concessionárias e outros atores deveriam participar desde a concepção do projeto para a gente avaliar os possíveis problemas que a gente pode ter. Pelo menos ser ouvidos. Se envolver as equipes sociais, a gente consegue melhorar alguns aspectos que as vezes a gente vem descobrir depois". (Parceiro 1)

Respondendo a questão sobre em que medida as ações socioambientais implementadas contribuíram para o fortalecimento do exercício da cidadania, entende-se que estas **conseguiram seu objetivo para parte da população atendida que conseguiu ter acesso às atividades propostas**. Os motivos da restrição de acesso a estas atividades podem estar ancorados em alguns aspectos verificados: a pouca disponibilidade de recursos para sua realização obrigando a busca e a dependência de parcerias para sua realização; a estratégia de centralização da realização destas atividades nos ELOS, muitas vezes distantes dos novos locais de moradia das famílias atingidas; e a oferta de ações de pós-ocupação restrita aos beneficiados das unidades habitacionais.

5.3 Gestão do Processo de Reassentamento e de Participação Comunitária

A complexidade e diversidade de atividades interdependentes que estruturam o PROSAMIM devem estar necessariamente amparadas por um fluxo contínuo de recursos e de informações, por uma equipe integrada e multidisciplinar e, idealmente, por um sistema de monitoramento eficaz.

A excepcional descontinuidade administrativa ocorrida em 2017 impactou a disponibilidade de recursos de contrapartida, obrigando ajustes que, conforme relatado pela grande parte dos entrevistados, não foram contundentes para a continuidade das atividades. Por outro lado, mais recentemente, devido a um novo contingenciamento de recursos de contrapartida, especialmente causado pela crise no sistema de saúde do estado do Amazonas em decorrência da pandemia do COVID-19, se vislumbrou a paralisação nas obras e nas atividades de desapropriação de famílias, obrigando a reprogramação dos cronogramas e prazos.

Ao longo de toda a vigência e execução do Programa, de acordo com os relatos coletados, foi necessário um esforço concentrado para a manutenção das diretrizes e linha gerais do Programa frente as mudanças administrativas, contando para isso com o forte empenho dos consultores do BID e das equipes técnicas que se mantêm desde o início do Programa, incluindo as suas duas primeiras fases.

> *"A gente tem as questões da interferência das mudanças de governo dependendo, apesar do programa ser uma marca já ter uma vida própria, a gente tem as influências e o governo tem força sobre isso e quando tem as mudanças, vai sair a prioridade que aquele governante vai dando. A gente tem o cronograma de obra para seguir, o projeto inicial. Tínhamos, por exemplo uma orla que ia ser desse lado e quando chega o outro governo 'por que que não puxa essa orla mais para cá?'... Mas aí a gente já tinha desapropriado uma área, que era uma área que fazia fundo para*

o igarapé, que já tinha sido desapropriada com aquele fim... Então tinha que fazer essa readequação e essa área, hoje, ainda está sob um estudo de como é que vai ser destinado. Tem coisas que a gente começa a ter esses problemas, que depois a gente tem que juntar esforços para saber como é que a gente vai sanar". (Técnico UGPE 3)

"Houve mudanças de coordenação geral, e de algumas coordenações - no social não houve, mas isso afeta como um todo, porque para o processo um novo que entra, pensa de outra forma, até ele tomar pé do assunto e fazer que funcione, você tem uma perda de tempo muito grande. Isso aconteceu no PROSAMIM III, houve 4 governadores. Em um ano teve 3, isso é praticamente um ano perdido. A cada momento desse você uma descontinuidade e o processo até retomar novamente é complicado" (Consultor 3)

Foi relatado em várias entrevistas o importante entrosamento das equipes e a forte articulação entre os técnicos sociais, de engenharia e do meio ambiente, indicando que este trabalho integrado foi um dos principais avanços conquistados institucionalmente pelo Programa em sua terceira fase.

"Hoje a gente já vem mais integrado, quando ia a campo, inclusive no Maués, a gente tinha reuniões e uma das coisas que sempre falava: sempre que tiver reuniões tem que ter participação do social e do ambiental, nivelar todo tipo de informação e a gente saber o que tá acontecendo no projeto. Hoje a gente tem mais esse acompanhamento". (Consultor 3)

No entanto, as entrevistas e os grupos focais realizados apontaram ruídos causados pelos eventuais desligamentos de técnicos em função da descontinuidade administrativa e financeira, ocasionando a necessidade de adaptações no fluxo do trabalho. O fato de muitos destes serem contratados por gerenciadoras para apoiar um quadro fixo de técnicos comissionados, acaba por ocasionar relativa fragilidade na composição das equipes e eventuais descontinuidades das atividades. Muitos dos desligamentos realizados foram compensados com a recontratação destes mesmos técnicos em momentos posteriores, o que pode ter influenciado na manutenção das diretrizes de trabalho e a unicidade de conceitos.

É importante sempre ressaltar que a estrutura técnica da UGPE apresenta um quadro reduzido de profissionais para gerenciar o Programa, sendo necessário o contínuo apoio de empresas de gerenciamento e de supervisão de obras. Também ganha destaque os

relatos sobre a ausência de instâncias de planejamento que direcionem a ações, a partir do monitoramento das metas, diretrizes e prazos.

> *"Eu entendo que o Programa deveria ter uma Subcoordenadoria de Planejamento, porque as áreas meio deveriam ser o vetor de direcionamento, para a gente perder essa sensação de que se planeja executando. (...) Quando tiver um núcleo de planejamento mais fortalecido, conseguirão olhar para as metas globais e poderão deixar de ser pautados somente pelas demandas do BID". (Técnico UGPE 1)*

Existem também registros de que na fase de estruturação do PROSAMIM III, o Banco reiterou a necessidade de criação da Subcoordenadoria Setorial de Planejamento no âmbito da UGPE e, entretanto, em função de aspectos legais e administrativos enfrentados pelo governo, o atendimento a essa solicitação foi postergado. A alternativa encontrada foi fortalecer as ações de planejamento dentro da empresa gerenciadora, desfavorecendo a constituição de uma equipe ampla delegada para a gestão e operação de um sistema unificado de monitoramento.

Foram apontadas também as dificuldades decorrentes da desarticulação de algumas diretrizes de trabalho entre as equipes ou da necessidade de se buscar parcerias voluntárias, fruto igualmente do esforço proativo da equipe técnica social, por não existirem recursos suficientes destinados a projetos estratégicos. O resultado de eventual desarticulação das diretrizes de trabalho foi mais sentido inicialmente, conforme pode ser identificado em algumas falas de moradores no Grupo Focal.

> *"Acho que deveriam colocar pessoas que sabem mesmo dar as informações, que sabem passar o que está acontecendo, pois uma dá de um jeito e outra dá de outro jeito e quem fica leigo nesta história somos nós". (Grupo Focal Moradores São Raimundo)*

Sistemática de Monitoramento e Avaliação do Reassentamento e do Trabalho Social

Dado o volume de reassentamentos e o tempo de execução do programa, não se pode deixar de dar forte destaque a não disponibilidade atual de um sistema unificado de monitoramento, sustentado por uma robusta base de dados, à disposição das equipes técnicas para eventuais consultas e análises, no intuito de propiciar ajustes no planejamento inicial e sustentar a proposição de novas concepções de trabalho ou realinhamento das atividades.

Em que pese haver evidências de considerável eficácia e da disponibilização, mesmo que por vezes restrita, durante a execução do Programa de bases de dados computacionais (o SIGPRO e o HABITAR) e em formato analógico (SGSA), contendo o cadastro dos

beneficiários e outras informações referentes ao andamento das obras e ao monitoramento e controle ambiental, não foi possível identificar que, a partir destes, tenha sido instituído um sistema unificado de monitoramento com indicadores e sistemáticas de levantamento de dados, senão aqueles mensurados para alimentar a Matriz de Resultados e o PMR.

O SIGPRO, por exemplo, possui a funcionalidade de cadastrar os eventos, as tarefas com respectivas previsões de início e término, o responsável pelo atendimento, além de registros e relatórios de acompanhamento. Contudo, não foram verificados indicadores para dimensionar a eficiência e eficácia destas ações. Alguns índices e/ou indicadores de eficiência, conforme relatos, chegaram a ser desenvolvidos, mas não foi possível ter acesso a estes para verificar sua consistência e aplicabilidade no processo de monitoramento das atividades.

A articulação entre as diversas bases de dados chegou a ser desenhada e prevista no intuito de se manter a unicidade na fonte de informações, mas não conseguiu ser efetivada em função da baixa adesão das equipes técnicas no acesso ao sistema para o preenchimento das informações, conforme relatado nas entrevistas.

Merece destaque o aspecto inovador e estruturante da implementação do Sistema de Gestão Socioambiental (SGSA), ferramenta gerencial concebida para estabelecer procedimentos e padronizar todas as atividades de monitoramento ambiental das obras, contribuindo para a integração entre a engenharia e o suporte social e ambiental, apesar de ter sido concebido em formato analógico e desconectado digitalmente dos demais sistemas de controle e monitoramento. É possível que tal fato possa ter influenciado negativamente no acompanhamento da eficiência das ações e projetos que compuseram o componente.

Merece destaque ainda a previsão do PSSA de duas etapas destinadas a processos de monitoramento e avaliação: a etapa 5 “Monitoramento e avaliação periódica do projeto com a comunidade” e a etapa 6 “Atividades de gestão integrada e participativa”. Segundo o documento, a etapa 5 estaria inserida na “Sistemática Geral de Monitoramento e Avaliação do Projeto”, compreendendo reuniões de avaliação com o CRC, com o objetivo de estabelecer um processo de avaliação periódica e garantir o monitoramento dos objetivos e tratamento das expectativas e dos problemas, e seminários gerais periódicos de avaliação do projeto com a população, com vistas a criar condições para que a população se manifestasse em relação ao andamento do projeto. A etapa 6 incluiria a realização de encontros trimestrais para avaliação do PSSA, com o objetivo de identificar as principais dificuldades e reorientar os objetivos do Programa, a partir da elaboração de alternativas de solução pela própria equipe.

Apesar de as instâncias participativas previstas no PER terem sido instituídas e terem cumprido com o objetivo de garantir o acesso da população às informações e acompanhamento do Programa, e de terem sido aplicadas algumas pesquisas de

satisfação com os beneficiários de algumas soluções habitacionais (Bônus Moradia, Cheque Moradia e Auxílio Moradia), com tabulação dos dados, não foi possível identificar se estas informações compuseram uma sistemática constante e permanente de monitoramento e avaliação da implementação das ações socioambientais, do processo de reassentamento e das soluções habitacionais oferecidas, em especial nos seus aspectos qualitativos, e muito menos se os resultados dessas pesquisas apoiaram alterações projetuais ou de estratégias de atuação do trabalho técnico social. Igualmente não foram evidenciados que os encontros periódicos previstos no PSSA foram devidamente realizados e com os objetivos determinados (fosse por documentação ou mesmo por relato de entrevistados). Cumpre pontuar que esta avaliação não teve acesso a documentos de sistematização, registro, memória, análise dos desafios e lições aprendidas da implementação do Trabalho Social e mesmo do reassentamento.

Neste contexto, é relevante considerar que em grande medida as dificuldades para a operacionalização das pesquisas previstas no escopo desta avaliação tiveram relação com a ausência de uma sistemática sólida de monitoramento e bases de dados consistentes. Tendo em vista a realização de fases futuras do Programa, ou mesmo como referência para intervenções similares, todos os achados que esta avaliação gera (sejam a partir dos resultados do Programa ou como do próprio processo avaliativo) devem alimentar a identificação de indicadores úteis para a construção de sistemáticas de monitoramento adequadas e coerentes para processos de reassentamento e trabalho social.

5.4 Sustentabilidade dos Resultados

Até que ponto os resultados positivos do Programa podem durar após o encerramento do financiamento?

Em resposta à questão sobre a perpetuação dos resultados obtidos na terceira fase do Programa, serão abordados os aspectos relacionados à garantia de que os benefícios gerados pela intervenção perdurem e se sustentem após o encerramento do Programa. Por sustentabilidade, no contexto de uma avaliação, entende-se a probabilidade de que os resultados positivos continuem após o fim do financiamento. Demanda, portanto, a identificação dos elementos que influenciam na permanência dos benefícios da intervenção, assim como os fatores de risco a esta sustentação[10].

No que se refere ao resultado do Programa relacionado à "*melhoria das condições habitacionais da população*" os estudos realizados, como visto nas páginas anteriores, permitiram verificar que ele foi alcançado para a população reassentada e participante das pesquisas ora realizadas. Esses estudos demonstraram a melhoria das condições de

[10] OECD, 2019.

habitabilidade em comparação a situação anterior, permitindo a superação de muitos dos fatores que contribuíam para a sua vulnerabilidade social.

A manutenção das melhores condições de habitação depende de uma série de fatores, como a capacidade de arcar com os custos de manutenção da moradia, estabelecimento de vínculos e condições econômicas das famílias, por exemplo, mas principalmente da permanência dessas famílias nos imóveis recebidos. O repasse dos imóveis é esperado em intervenções deste tipo, e como os estudos demonstraram, parte considerável dos beneficiários do Bônus e uma parcela dos beneficiários das Unidades Habitacionais não estão mais residindo nos imóveis que receberam. A ausência de sistemáticas de monitoramento e acompanhamento pós ocupação impossibilitaram a avaliação mais aprofundada dos motivos que levaram a esses repasses. Apesar disso, as pesquisas realizadas ajudam na aproximação a estas motivações. Conforme apresentado anteriormente, cerca de 50% dos beneficiários indicaram interesse em mudar. Para os beneficiários do Bônus os principais motivos relatados foram a dificuldade de acesso à escola ou equipamentos de saúde e insegurança. E para aqueles que atualmente residem nas unidades habitacionais os motivos mais citados foram insegurança/violência, tamanho do apartamento e problemas com a vizinhança.

Estas reflexões devem subsidiar os debates sobre as alternativas de reassentamento e a sustentabilidade da manutenção da melhoria das condições de moradia e de segurança na posse.

Destaca-se ainda que o PSSA aponta em relação à sustentabilidade da intervenção, que o trabalho de pós ocupação deveria investir no desenvolvimento de projetos com ênfase na (i) preparação e fortalecimento da auto-gestão condominial, (ii) uso e ocupação dos novos ambientes construídos, (iii) controle urbanístico e (iv) estabelecimento de relações positivas de conservação dos investimentos realizados.

Em relação à gestão condominial, a incipiente autonomia da comunidade na gestão de seu espaço de moradia é tema recorrente em intervenções de caráter semelhante e pode ter motivações variadas. Foi destacado no decorrer do processo avaliativo o fato de não terem sido concluídos os trabalhos de desmobilização dos ELOs. Relatos dos grupos focais e entrevistas e até mesmo na oficina de apresentação dos resultados, apontam que alguns moradores ainda dependem quase que exclusivamente dos ELOS e das equipes sociais locais para o acesso a alguns serviços públicos, bem como para a mediação dos conflitos que naturalmente ocorrem na comunidade.

> *"Primeira a minha parte emocional, vamos sentir muita falta das meninas da equipe, e acho que se não tiver logo uma associação aqui do parque mesmo vai ficar bem difícil a vida de muita gente em termos do social, de apoio. Acontece assim, o vizinho daqui não gosta do vizinho dali e não quer chegar diretamente pra falar então ele fala com a equipe, aí ele fala a situação toda, a equipe me chama e entramos num*

consenso. Claro que precisa do bom senso das duas partes, então tem as meninas pra mediar a conversa. Sem elas talvez não tenha como resolver esses problemas. Vai criar uma falta no âmbito social. Infelizmente elas não podem ficar pra sempre, então nosso receio tá nisso. E se não ficar ninguém? Quem vai cuidar? O governo não vai pagar segurança pra sempre". (Liderança 2)

"A gente poderia pensar nisso aí pra eleger um representante, aí usaria o próprio prédio do escritório [ELO] que já tem para fazer a associação". (Liderança 4)

"A nossa fala mudou muito de lá para cá, porque eles eram muito dependentes para tudo. O disjuntor que disparava dentro da casa, ele não tinha a menor noção de como pensar para resolver ele corria para base[ELO]. Para tudo corriam para base. Então nas reuniões a gente começou a mudar a fala: 'quando você tem um problema hoje como você resolve? você procura o quê? 'você tá com um problema na Manaus Energia, veio um problema na sua conta como você resolveu hoje?' (...), 'se você brigou com seu vizinho você vai na delegacia fazer B.O. É lá que você vai resolver isso'... Eles achavam que aqui a base dava para resolver tudo, inclusive para limpar, a gente começou a mudar esse discurso 'quem é responsável para limpar o seu Bloco? E limpeza do entorno? e limpeza da caixa de gordura? De quem é o apartamento? É seu! Ele não é do governo, então a responsabilidade por isso é sua. Demorou para conseguir fazer o que eles entendessem que a base está aqui com a intenção de apoiá-los, uma orientação. Apoia-los, não resolver para vocês." (Técnico UGPE 3)

Cabe mencionar que, em tese, a autonomia da comunidade para mobilização e gestão comunitária é um fator que pode influenciar a sustentabilidade das intervenções, posto que a apropriação do espaço público e privado depende diretamente da capacidade coletiva de gestão.

Merecem destaque como ponto de atenção enquanto fator de risco à sustentação das melhorias, a ausência de solução até o momento para a regularização fundiária das unidades construídas no solo criado e a falta de integração das áreas públicas à rotina de zeladoria do município.

"Regularização fundiária é um desafio. Ainda é. No III ainda não foi superado. Esforço está sendo feito para se trabalhar não só os parques habitacionais como também os de lazer. Existe uma vontade da Prefeitura e do Estado". (Consultor 1)

"Acho que o município tem papel de regularização fundiária, ele tem que começar com plano diretor, por isso o Programa apoia a revisão do plano diretor. É meta do Programa. Não tem cultura no Amazonas pagar conta de esgoto, pagar conta de luz, asfalto na rua, taxa de melhorias. Tem de brigar com empresa de água por tarifa social mais compatível, pode ser uma boa. Mas temos que saber que ao terminar o Programa temos de devolver às famílias para a sociedade". (Consultor 2)

"A única coisa que tá faltando acrescentar é a manutenção, ou o governo faz uma parceria com a prefeitura pra fazer a manutenção do parque ou o PROSAMIM contrataria uma empresa pra fazer isso, capinagem, até porque não é condomínio particular, é do governo, acho que o poder público tinha que dar essa contribuição". (Liderança 4)

Em contraposição a esta falta de integração, despontando como ponto favorável a sustentabilidade das ações, é importante mencionar a metodologia desenvolvida pela equipe social de ampliar a intervenção, incorporando ao trabalho as famílias do entorno dos parques e dos conjuntos residenciais, mesmo não tendo sido prevista esta atividade ao PSSA. A manutenção das benfeitorias resultantes das diversas intervenções do Programa depende da conscientização de todos os que delas se beneficiam, direta ou indiretamente, de forma integrada. Um bom exemplo do resultado exitoso destas ações é a constituição da associação de moradores do entorno do Parque Linear Cacimbas, que realiza semanalmente atividades coletivas de limpeza e manutenção dos equipamentos ali implantados.[11]

Também cabe mencionar o trabalho da equipe social para sensibilização dos moradores dos imóveis que defrontam com os parques implantados, para que executem as ligações individuais na rede coletora de esgoto implantada. Além de seu caráter educativo e inclusivo, esta ação impacta também na sustentabilidade das melhorias alcançadas em relação à recuperação ambiental. Notadamente também esta atividade não estava prevista no PSSA.

Esta integração é um fator importante para garantir a eficácia da intervenção e sua sustentabilidade, na medida em que se busca permitir o acesso indistinto e autônomo de todos os beneficiários a este território transformado e qualificado, incentivando ações de apropriação, conservação e uso do espaço público. Porém, a dependência exclusiva da

[11] Em 2019, todos os parques construídos e entregues à cidade pelo PROSAMIM passaram por revitalização e a UGPE lançou a campanha "Seja um Amigo Verde", coordenada pela Subcoordenadoria Setorial de Projetos Ambientais (SSPA), com intuito de incentivar a comunidade que mora no entorno dos parques a adotar uma área do equipamento, responsabilizando-se por sua conservação.

zeladoria urbana do poder público municipal que deverá ainda ser implementada, não garante totalmente sua eficácia, uma vez que ações de mobilização coletiva para a sua manutenção sempre serão necessárias. Além do mais, estes espaços coletivos precisam ser pensados enquanto necessários para contribuir para o exercício do convívio social e da cidadania, capaz de produzir outros benefícios, além do já conquistado acesso a moradia digna.

> *"O pessoal é bem higiênico e cuidadoso, o pessoal que ficou lá em cima achava que a gente ia ser imundo, então até essas questões, ficavam usando nossas lixeiras, porque a nossa lixeira, a gente paga um rapaz pra limpar, pra tirar o lixo, então vinham lá de cima pra usar nossa lixeira. Então assim, essas situações ficaram chatas, se o parque fosse fechado a gente não passava por isso. E outra, o que ficou faltando foi uma quadra pros jovens, as crianças estão crescendo e não tem espaço pra brincar, e tu sabe que onde não tem esporte tem droga". (Liderança 2)*

Neste ponto, não se esgota a discussão sobre como superar as dificuldades em dimensionar o tempo de execução do trabalho social de pós-ocupação que deve ser destinado para cada um destes conteúdos, quais seriam as metas a serem conquistadas e quais os melhores indicadores de eficácia para monitorá-lo. A subjetividade inerente aos conceitos de autonomia, organização e fortalecimento comunitário, entre outros temas envolvidos, dificultam objetivamente avaliar a eficácia das ações e mensurar o alcance das atividades.

> *"Acho que a comunidade poderia ser mais ouvida mesmo. O projeto da Glória foi terminado e ficou muita coisa a desejar. Ficou faltando a feira, situação de alagamento por conta de esgoto baixo. E faltou mais contato com a comunidade, explicação do andamento da obra e como estava o projeto". (Liderança 2)*

> *"Acho que a gente deveria trabalhar minimamente 12 meses, de 12 a 18... quando tem um grande coletivo para trabalhar pós ocupação, casa por casa é diferente, mas para conjuntos habitacionais é importante". (Consultor 1)*

Tal aspecto mereceria ter sido mais bem debatido já no início da intervenção, no intuito de se estabelecer conceitos bastante precisos, evitando que as atividades fossem desenvolvidas sem uma base estruturante e sujeitas a critérios da equipe técnica. Esta equipe, por sua vez, por mais que exerça de forma qualificada suas atividades com base em metodologias inovadoras – e que muitas vezes foram desenvolvidas para solucionar os problemas locais identificados, sem esta base conceitual pré definida, não acessa com segurança os resultados de sua intervenção, a ponto de avaliar objetivamente os seus benefícios e ajustar seus prazos e suas metas.

Todas as considerações apresentadas não excluem o entendimento de que o Trabalho Social não é o único responsável pela sustentabilidade do Programa. Como bem destacado no PSSA existem outras componentes como políticas de trabalho e renda, educação, comunicação e assistência social que influenciam a manutenção dos benefícios alcançados.

6 Conclusões

Os dados obtidos em todo o processo avaliativo permitiram compreender a complexidade e a relevância das intervenções do PROSAMIM III para a política urbana de qualificação socioambiental e de inserção urbana das famílias que ocupavam as margens dos igarapés São Raimundo, se tornando referência nacional e internacional enquanto política exitosa a ser replicada.

As famílias reassentadas, tanto nas Unidades Habitacionais do PROSAMIM III como entre as que receberam o Bônus Moradia como solução e participantes das pesquisas realizadas como parte desta avaliação, puderam obter real melhoria das condições de habitabilidade em comparação a situação anterior, superando subsequentemente muitos dos fatores que contribuíam para a sua vulnerabilidade social. Esta afirmação é limitada aos beneficiários participantes da pesquisa e não pode ser extrapolada aos demais beneficiários, ante todas limitações metodológicas destacadas anteriormente.

A utilização das frações de solo criado nas regiões centrais foi positiva enquanto garantia de melhor padrão de habitabilidade e de permanência da população de mais baixa renda próxima a sua moradia original e trabalho, porém, esta solução ficou restrita a um pequeno percentual das famílias atingidas. As unidades habitacionais em solo criado permitiram, em menor escala, a manutenção da população original em frações da região central.

No entanto, apesar de considerável melhoria em geral nas condições objetivas de superação da vulnerabilidade social, foi constatado a ocorrência de processo de periferização das famílias que receberam outras soluções (especialmente o Bônus Moradia).

Foi observado que para as famílias que não receberam unidades habitacionais, não foram oferecidas, no período logo após o reassentamento, ações de monitoramento e avaliação e atividades de acompanhamento voltadas para educação ambiental e saúde, além de programas auxiliares, como por exemplo, de melhorias habitacionais e de requalificação produtiva, entre outros projetos relacionados ao desenvolvimento social e econômico no novo local de moradia – elementos que poderiam influenciar a sustentabilidade desta solução.

É inegável também que os moradores em geral estão bastante satisfeitos com sua moradia atual e com o processo de reassentamento. As referências a aspectos ainda insatisfatórios entre os reassentados nas unidades habitacionais e entre os que receberam Bônus Moradia que se referem, respectivamente, às relações de vizinhança, além de algumas críticas relacionadas a problemas estruturais, e ao grande deslocamento imposto pelo reassentamento distante.

Contudo a partir de algumas referências obtidas nas pesquisas, entrevistas e grupos focais, há indícios de poder haver alguma insatisfação quanto a qualidade da moradia e inserção urbana de quem recebeu soluções financeiras, devido aos recursos insuficientes para a reposição de sua moradia.

Sobre o tema segurança na posse, é inegável o ganho destes em relação ao anterior medo receio de perda de sua moradia devido às intempéries, às quais as famílias estavam sujeitas devido às cheias do Rio Negro. Neste sentido, é importante o entendimento de que não só a permanência na moradia atual, mas também a possibilidade de dispor de sua moradia atual para buscar uma melhor solução habitacional, são garantias de que atualmente estas famílias se sentem mais seguras em relação ao direito da moradia. A futura regularização fundiária das unidades habitacionais poderá contribuir ainda mais com esta segurança e qualificar também a gestão da vida condominial.

Foi identificado que indubitavelmente as ações socioambientais implementadas, contribuíram de forma efetiva para o fortalecimento do exercício da cidadania, em que se pese que estas não foram acessíveis a todos os atendidos. No entanto, seguem como pontos de atenção a pouca disponibilidade de recursos para sua realização destas ações e sua centralização nos ELOS praticamente restrita àquelas famílias que foram atendidas com unidades habitacionais ou residentes no entorno. Também merece destaque a necessidade de no planejamento inicial do trabalho social ser firmada uma base conceitual pré definida, com metas e indicadores, para que com segurança as equipes sejam capazes de implementar sistemáticas permanentes que permitam avaliar objetivamente o alcance de seus benefícios.

Merece novamente destaque os esforços criativos e inovadores da equipe social na proposição de ações abrangendo a população moradora na envoltória dos parques e residenciais implantados, no intuito de buscar a integração e apropriação dos novos espaços públicos construídos, estratégias que devem ser reproduzidas em outros programas semelhantes.

Como pontos de atenção que podem colocar em risco a sustentabilidade dos benefícios implantados, temos a ausência de solução até o momento para a regularização fundiária das unidades construídas no solo criado, a falta de integração das áreas públicas à rotina de zeladoria do município e a desmobilização dos escritórios locais. A regularização fundiária, de acordo com as informações da SSPS, é um tema que atualmente vem sendo desenvolvido pela UGPE junto com órgãos competentes. No entanto, alguns residenciais apresentaram fatores que esbarram nos critérios adotados para a finalização do processo (especialmente a descaracterização dos imóveis). Já a desmobilização dos escritórios locais tem relação direta com a pouca autonomia gerada nos conjuntos habitacionais para que os próprios moradores possam de fato liderar sua organização comunitária e a vida nos condomínios.

A não observância destes fatores e a ausência de ações imediatas para saná-las podem acabar provocando a deterioração e abandono dos espaços qualificados e das unidades construídas, que por sua vez pode induzir novas ocupações e usos irregulares, depreciando e impactando as conquistas resultantes das ações do Programa.

É muito importante reafirmar que a complexidade e diversidade de atividades interdependentes que estruturam o PROSAMIM devem estar idealmente amparadas por um fluxo contínuo de recursos e de informações, por uma equipe integrada e multidisciplinar. Considerando o tempo de execução do programa e o volume de informações geradas pela quantidade de reassentamentos, não se pode deixar de ter disponível um uma robusta base de dados e uma sistemática de monitoramento, acompanhamento das famílias reassentadas e de articulação das ações, no intuito de propiciar ajustes no planejamento inicial e sustentar a proposição de novas concepções de trabalho ou realinhamento das atividades.

7 Lições Aprendidas e Recomendações

Desenho do Programa x Sistemáticas de Monitoramento

Um dos aspectos mais inovadores do desenho do reassentamento do PROSAMIM III consistiu na oferta de múltiplas soluções, as quais visaram tanto o atendimento da necessidade da população afetada, como também o respeito aos seus direitos adquiridos.

A diversidade de soluções/alternativas de reassentamento foi importante na garantia dos direitos e escolha dos moradores. Por outro lado, isso implicou no aumento da complexidade do desenho do programa, o que requereria sistemáticas de monitoramento mais robustas.

As soluções financeiras, por exemplo, produzem condições críticas de monitoramento a médio prazo, além de, potencialmente, impactarem na dinâmica territorial da cidade (deslocamento territorial, produção de espaço urbano periférico e o próprio distanciamento dessas pessoas dos benefícios gerados pelo Programa como redes de saneamento, áreas de lazer, por exemplo).

É recomendável **a instituição de uma sistemática de planejamento e acompanhamento (ações socioambientais de pós-ocupação e reassentamento)** com conceitos, objetivos, metas e indicadores adequados previamente discutidos e estabelecidos, para sustentar um processo de monitoramento e avaliação das ações a partir dos resultados alcançados **e que se estendam para todas as soluções aplicadas.**

Recomenda-se ainda que futuras etapas do Programa tomem partido do conhecimento adquirido sobre a dispersão territorial do atendimento a partir de alternativas como o Bônus Moradia e elaborem alternativas de acompanhamento das famílias.

Acompanhamento pós-reassentamento

A complexidade do desenho do Programa também se refletiu na própria capacidade de alcance do Trabalho Social pós-reassentamento na maior parcela da população reassentada (soluções financeiras), ficando bastante restrito àqueles que foram reassentados nas UHs. **Para as famílias que são reassentadas em locais distantes é recomendável um trabalho de pós reassentamento de acompanhamento voltado ao desenvolvimento social e econômico, com enfoque principalmente no fortalecimento comunitário e na inserção urbana.**

Os dados sobre vendas/repasses dos imóveis recebidos no processo de reassentamento (mais relevante no Bônus) reforçam a **necessidade de processos de acompanhamento pós-ocupação mais aproximados das soluções diferentes das UHs**, e que podem ajudar a compreender as motivações e necessidades que levam a saída do imóvel recebido.

Isso é importante também pois esse processo pode estar criando uma segunda camada crítica em relação ao destino das famílias reassentadas, na sua dispersão na cidade e seu eventual retorno a áreas precárias expostas ao risco socioambiental.

Para responder a essa complexidade, além de ações imediatas da própria equipe social, como, por exemplo a realização de visitas domiciliares, pesquisas telefônicas periódicas, incentivos para atualização frequente de dados cadastrais, ou mesmo criação de novas tecnologias sociais, pode ser importantes ainda o **estabelecimento de acordos de cooperação com outros entes da administração pública** tais como: sistema de saúde, de educação e assistência social, fazendo-se uso de informações públicas já existentes para acompanhamento dessa população mais vulnerável.

Ações socioambientais

No desenho de um programa que objetiva a superação das vulnerabilidades sociais, **é fundamental destinar recursos específicos para projetos estratégicos voltados a capacitação, empreendedorismo e economia solidária**, complementares às parcerias já exitosas com entidades e universidades.

Para a conquista do objetivo de proporcionar aos moradores práticas individuais e coletivas em relação ao meio ambiente e aos cuidados com a saúde**, é recomendável a estruturação de um programa de educação ambiental sólido e consistente com a realidade socioeconômica e cultural da população, com destinação de recursos e a contratação de equipe multidisciplinar para sua execução.**

Recomenda-se igualmente **maior cuidado no acesso a essas ações socioambientais para um maior número de famílias**, uma vez que foi verificada baixa participação e restrição de oferta a quem recebeu a reposição de moradia em solo criado como solução.

No planejamento inicial do trabalho social devem ser definidos os conceitos metas e indicadores, **para garantir a mensuração do alcance dos objetivos das ações socioambientais, buscando sempre seu aprimoramento e incorporação das boas práticas.**

Gestão Condominial

A longa permanência das equipes sociais nos ELOs, ainda que salutar para a continuidade das atividades com as famílias, não permitiu que estas desenvolvessem a plena capacidade de autogerenciar suas demandas ou mesmo estruturar formas autônomas de gestão da vida em condomínio. A ausência dessa abordagem como parte do Trabalho Social pós-ocupação, assim como da pouca clareza sobre a finalização das atividades das equipes sociais nos ELOs são pontos sensíveis e devem ser melhor trabalhados em fases futuras do Programa.

É fundamental que **seja aprimorada a abordagem e o fomento à Gestão Condominial e de fortalecimento comentário, no intuito de garantir autonomia das famílias na organização do espaço compartilhado**. No mesmo sentido, a finalização do apoio social pós-ocupação dos ELOs deve ser uma mensagem claramente transmitida e reforçada junto a todos os atores. Devendo ser incorporadas ainda ações voltadas à capacitação para mediação de conflitos e gestão financeira.

Sustentabilidade

A replicação da experiência exitosa identificada da implantação dos ELOs próximos às áreas de reassentamento é recomendável, merecendo atenção para o compartilhamento antecipado do espaço com órgãos públicos, entidades ou associação de moradores que venham a permanecer no local após o término do Programa, evitando descontinuidade dos projetos sociais e serviços de atendimento à comunidade implementados.

É igualmente importante que se mantenha a prática de ampliação do território de intervenção socioambiental se amplie para além do perímetro das obras, envolvendo a população moradora e o comércio existente na região imediatamente confrontante às obras de urbanização e unidades habitacionais, com vistas à inserção urbana do território qualificado e à integração entre as comunidades que usufruirão dos espaços construídos.

A manutenção das benfeitorias resultantes das diversas intervenções do Programa depende da conscientização de todos os que delas se beneficiam, direta ou indiretamente, de forma integrada.

É importante que o Programa fortaleça, desenvolva e implemente estratégias de gestão dos espaços públicos e comunitários, pois estas ainda não estão garantidas.

Também devem ser mais fortemente fomentadas as parcerias com as concessionárias de fornecimento de água e energia para a garantia de tarifas sociais para as famílias reassentadas.

É importante ponderar que a manutenção das melhores condições de habitação está prioritariamente relacionada a uma conjuntura de fatores, que extrapolam os contornos de intervenção do programa. A manutenção das melhores condições de habitação irá depender de uma série de fatores, como a capacidade de arcar com os custos de manutenção da moradia, estabelecimento de vínculos, condições econômicas das famílias, por exemplo, ou mesmo de políticas públicas. **A implementação de ações contundentes e periódicas de acompanhamento das famílias reassentadas em todas as soluções ofertadas poderá ajudar a compreensão dos fatores que influenciam essa permanência, podendo subsidiar definições futuras sobre as alternativas de reassentamento.**

Gestão do Processo de Reassentamento

Com o objetivo de incrementar a eficiência na gestão e na execução das atividades compartilhadas entre diversas equipes, **é importante introduzir normativos internos e planos de comunicação que busquem unificar as diretrizes de trabalho, além de propiciar momentos e espaços de integração.**

Implantar a Subcoordenadoria Setorial de Planejamento em atendimento a reiteradas recomendações do Banco, e viabilizando a constituição de uma equipe ampla, delegada para a gestão e operação de um sistema unificado de monitoramento.

Importante **desenvolver e realizar treinamentos e capacitações para os técnicos envolvidos**, para a discussão e enfrentamento de demandas que surgem no decorrer da execução do Programa envolvendo novos métodos, procedimentos e tecnologias.

Recomenda-se que seja feita a consolidação periódica da execução, avanços, desafios e lições aprendidas da implementação do Trabalho Social e do processo de reassentamento, por meio de relatórios que qualifiquem as informações quantitativas apresentadas no PMR. No mesmo sentido, é oportuna a divulgação das novas metodologias desenvolvidas pela equipe social no decorrer dos trabalhos, resultantes dos enfrentamentos dos desafios na implementação do Programa.

Sistema Informatizado disponível e atualizado com Banco de Dados sobre beneficiários integrado

Para um Programa complexo, composto por mais de um componente, com diversas atividades e projetos que se articulam de forma interdependente, **é imprescindível um robusto sistema informatizado, modelado e domiciliado na estrutura burocrática do órgão público gestor do Programa**. No mesmo contexto, tendo em vista as dificuldades enfrentadas para a realização das pesquisas que fizeram parte desta avaliação, **recomendamos a implementação conjunta ao sistema de um banco de dados que permita o monitoramento e o acompanhamento atualizado dos beneficiários e sua evolução**

Tendo em vista a preparação de uma nova fase do Programa, é recomendável dar destaque a este aspecto.

Para que a equipe Social tenha melhores condições de planejar suas atividades de forma ampla, e principalmente acompanhar a evolução dos indicadores de resultado na população beneficiária, assim como de realizar adequadamente as ações pós-reassentamento, **é fundamental que ela tenha acesso irrestrito a um sistema de informação que concentre os dados sobre os beneficiários.**

Sistemática de M&A (processos contínuos)

Recomenda-se que o Programa **desenvolva instrumentos e procedimentos de pesquisa social**. As Etapas de Cadastro e Revalidação Cadastral, por exemplo, devem cumprir rigores de pesquisa, pois são dados essenciais para futuras Avaliações (linhas de base).

É recomendável ainda o estabelecimento de atividades sistemáticas e periódicas de investigação, monitoramento e avaliação, a partir de metodologias participativas com a finalidade de reprogramação e reformulação do planejamento inicial para garantir maior participação da comunidade na execução do programa, além de propiciar melhor aderência e pertinência das atividades às características e anseios da população alvo.

Considerando o tempo decorrido entre o cadastro e o reassentamento**, é fundamental ter um processo continuado de monitoramento que aufira se as condições estabelecidas anteriormente se mantiveram ao longo da intervenção.**

Novas rodadas de pesquisa com essas mesmas famílias, o que pode auxiliar a superação de algumas limitações de análise que foram impostas pela realidade encontrada nos estudos realizados.

Recomenda-se que seja criada ou contratada equipe específica de M&A, desonerando a equipe Social desta função e liberando-a para as rotinas exclusivas e complexas do TTS e do próprio reassentamento.

Indicadores para o Reassentamento e para o Trabalho Social

O desenho de programas de reassentamento deve contar com indicadores objetivos, úteis e adequados que permitam tanto monitorar o avanço das ações, mas também o alcance dos resultados. Esses indicadores deverão basear o próprio desenho do Trabalho Técnico Social que tem como objetivo comumente aceito a promoção do exercício da participação e a inserção social das famílias dos territórios de intervenção, de maneira a contribuir com a melhoria de sua qualidade de vida, sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

É recomendado que fases futuras do PROSAMIM, ou mesmo outras intervenções semelhantes, **apropriem-se dos achados e das reflexões resultantes das restrições metodológicas enfrentadas por esta avaliação na definição de indicadores úteis para a construção de sistemáticas de monitoramento adequadas e coerentes para processos de reassentamento e trabalho social.**

8 Considerações Finais

Os dados obtidos em todo o processo avaliativo permitiram compreender que os resultados do Programa estão de acordo com os princípios estabelecidos na Política Operacional do BID, com destaque para a compensação justa e adequada permitindo que as famílias mantivessem mínimo padrão de vida e acesso a serviços de infraestrutura (abastecimento de água, saneamento) e serviços básicos (saúde, educação e assistência social) melhor do que o encontrado antes do reassentamento.

Considerado um programa exitoso, pode-se afirmar que o PROSAMIM na sua terceira fase trouxe soluções habitacionais e contribuiu sensivelmente para a superação de aspectos que conceitualmente contribuem para a vulnerabilidade social.

O Programa foi capaz de inovar nas metodologias de intervenção social, acumulando experiências exitosas, passíveis de serem replicadas em programas afins, e que propiciaram que a ação social deixasse de seguir a reboque das intervenções de engenharia e se firmasse enquanto protagonista do processo de implementação.

A terceira fase do Programa intensificou a articulação das diversas áreas de intervenção – social, obras e ambiental – a partir do planejamento integrado das ações, além de ter ampliado as parcerias entre os órgãos da administração pública e com as organizações sociais, ainda que isso possa ser aprimorado para, por exemplo, permitir novas estratégias de acompanhamento pós-reassentamento das famílias.

A participação social foi garantida em todas as etapas, a partir das instâncias efetivamente estruturadas que atuaram intensamente desde o início da intervenção, auxiliando nas soluções de reassentamento propostas, na gestão dos novos territórios implantados e na mediação dos conflitos decorrentes da desapropriação de numerosas famílias.

Centenas de pessoas, prioritariamente mulheres, foram capacitadas para o trabalho e acesso ao mercado produtivo, apoiando sua autonomia e superação de vulnerabilidade, apreendendo boas práticas de saúde e meio ambiente. Se tornaram multiplicadores de conhecimento sobre a preservação do meio ambiente, ampliando ainda mais os benefícios do programa.

Por fim, o objetivo relacionado ao não agravamento das situações de vulnerabilidade e à recomposição das moradias em condições dignas de habitabilidade se revela alcançado para a maioria das famílias.

Segue como importante lição aprendida a ser levada para novas fases do Programa, a constituição de sistemáticas de monitoramento e avaliação assim como de uma base de dados sólida, sendo relevante o investimento no registro e controle das atividades, além da introdução de momentos periódicos de avaliação e realinhamento das ações,

garantindo que possam ser mais bem sistematizados e monitorados os resultados das intervenções.

Segue também como aprendizado a reformulação das ações planejadas para o pós ocupação, no que se refere à sustentabilidade da intervenção, intensificando o investimento no fortalecimento comunitária e na gestão autônoma das famílias dos territórios qualificados, além da estruturação de parceria com poder público local desde o início do programa, para o recebimento dos espaços públicos produzidos.

Concluindo, o exercício avaliativo do reassentamento do PROSAMIM III aporta uma compreensão extremamente válida tanto para o Programa, suas fases posteriores, assim como para as boas práticas atuais de reassentamento involuntário de famílias.

Referências Bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Documento Conceptual de PROYECTO (DCP). Reassentamento involuntário. Política operacional e documento de antecedentes - OP 710. Washington-D.C, Estados Unidos da América, 1998.

_____. Perfil de Proyecto – PROSAMIM II. Manaus, 2007.

_____. Contrato de Empréstimo 2676/OC-BR (PROSAMIM III). Manaus, 2012.

_____. Observatório PROCIDADES - Fase II: Análise dos Aspectos de Gestão De Projetos. BID, 2012b.

_____. Contrato de empréstimo 2676 OC-BR PIII, BID. Washington, 2012c.

LAGHI ENGENHARIA LTDA. Documento de revisão de informações para o banco de dados - Monitoramento e Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do Igarapé do São Raimundo – PROSAMIM III. Manaus, 2016.

LIVEIRA, G.; SCAZUFCA, P.; PIRES, R. C. Ranking do saneamento. São Paulo: Instituto Trata Brasil; 2020. Acesso em dezembro de 2020: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Relatorio_Ranking_Trata_Brasil_2020_Julho_.pdf

PLAN EVAL. Produto 1 – Plano de Trabalho. Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. São Paulo, 2020a.

_____. Produto 2 – Propostas Básicas para Avaliação do Reassentamento. Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. São Paulo, 2020b.

_____. Produto 3 – Preparação das Pesquisas para Avaliação do Reassentamento. Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. São Paulo, 2020c.

_____. Produto 4 – Nota Técnica. Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. São Paulo, 2020d.

_____. Produto 6 – Avaliação Longitudinal. Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. São Paulo, 2020e.

_____. Produto 5 – parte 1 – Avaliação pelo Contrafactual: Bônus Moradia. Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. São Paulo, 2021a.

_____. Produto 5 – parte 2 – Avaliação pelo Contrafactual: Unidades Habitacionais. Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. São Paulo, 2021b.

_____. Produto 7 – Documento sobre a Pesquisa do Reassentamento. Avaliação do Processo de Reassentamento e Participação Comunitária do PROSAMIM III. São Paulo, 2021c.

SILVA, Rogério Renato; JOPPERT, Márcia Paterno; GASPARINI, Max Felipe Vianna (organizadores) Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil (livro eletrônico) / 1. ed. – Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2020.

SOUZA, Roberto Fontes de. Urbanização sobre as águas: um panorama das intervenções do PROSAMIM em Manaus. 2018. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/D.16.2018.tde-12122018-170518. Acesso em: 2021-11-07.

UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARAPÉS DE MANAUS - UGPI. Plano Específico de Remanejamento (PER) - PROSAMIM III. Governo do Estado do Amazonas. Manaus, 2012.

_____. Regulamento Operacional do Programa (ROP) - PROSAMIM III. Governo do Estado do Amazonas. Manaus, 2012b.

UGPE. PMR – 1º Semestre 2021. Manaus, 2021.