UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

JOSIANE BRAGATO

ESTUDO SOBRE A BUROCRACIA DE RUA DO PROGRAMA ESTRUTURAL EM ÁREA DE RISCO (PEAR) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte
2012

JOSIANE BRAGATO

ESTUDO SOBRE A BUROCRACIA DE RUA DO PROGRAMA ESTRUTURAL EM ÁREA DE RISCO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Linha de pesquisa: Organizações, Trabalho e Mudança Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Silvio S. Salej Higgins.

Belo Horizonte
2012

Dissertação defendida e aprovada, em 03 de maio de 2012, pela Banca Examinadora formada pelos professores:

_____

Professora Dra. Flávia de Paula Duque Brasil

_____

Professor Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves

_____

Professor Dr. Silvio S. Salej Higgins

Não sei quantas almas tenho

Não sei quantas almas tenho.
Cada momento mudei.
Continuamente me estranho.
Nunca me vi nem acabei.
De tanto ser, só tenho alma.
Quem tem alma não tem calma.
Quem vê é só o que vê,
Quem sente não é quem é,

Atento ao que sou e vejo,
Torno-me eles e não eu.
Cada meu sonho ou desejo
É do que nasce e não meu.
Sou minha própria paisagem;
Assisto à minha passagem,
Diverso, móbil e só,
Não sei sentir-me onde estou.

Por isso, alheio, vou lendo
Como páginas, meu ser.
O que segue não prevendo,
O que passou a esquecer.
Noto à margem do que li
O que julguei que senti.
Releio e digo: "Fui eu ?"
Deus sabe, porque o escreveu.

Fernando Pessoa.

AGRADECIMENTOS

A realização de uma dissertação de mestrado é um trabalho de colaboração e solidariedade, impossível de ser realizado sem a ajuda de pessoas que me foram importantes, direta ou indiretamente, ao longo desses dois anos de aprendizagem e experiência bastante frutíferos e enriquecedores. Sair de minha cidade, do meu Estado de origem, deixando para trás laços constituídos e consolidados (amigos, trabalho, família) e vir para Belo Horizonte, sem ter conhecido algum, em prol deste mestrado, não foi uma tarefa fácil. Muitas foram as adversidades, mas muito maiores foram os ganhos pessoais ao longo desses dois anos de curso, os quais devo a muitas pessoas que passaram por minha vida neste período e, também, aquelas que já faziam parte antes. Nada mais justo do que agradecer a quem contribuiu de alguma forma, para que a produção desta dissertação se tornasse possível. Agradecerei nominalmente àqueles que estiveram mais presentes neste período de realização do mestrado, mas a todos os outros fica um agradecimento silencioso.

Em primeiro lugar agradeço ao meu mestre Francisco Lisandro Aragão Albernaz, professor incomparável em sua competência, intelectualidade, conhecimentos e um ser humano como poucos, pelos ensinamentos, amizade, por acreditar em mim e por seu apoio incondicional, para que eu chegasse a este mestrado. Na mesma escala ao meu orientador Silvio Salej Higgins, extremamente competente, sempre presente, que abriu as portas e acreditou em minha proposta de estudo. Agradeço pela compreensão, cobrança, críticas e por ter contribuído com excelência em todo o desenvolvimento da pesquisa. Aos demais professores com os quais tive a afortunada oportunidade de ter aula e adquirir novos conhecimentos, fica também o meu agradecimento.

Agradeço a toda equipe do PEAR pela colaboração com a realização desta pesquisa que resultou em excelentes contribuições. Em especial, agradeço ao Davidson Afonso, pela sugestão de fazer a pesquisa com o PEAR e por intermediar o meu acesso ao programa. Também à Isabel Volponi, Aldo Alves de Oliveira, Marcelo Camargos e Luciana Morando, por se mostrarem sempre prestativos, interessados pelo meu trabalho,

prontos a atender as minhas solicitações. Aos moradores das comunidades entrevistados, pela visível disposição em contribuir pela visível disposição em contribuir com a pesquisa.

Aos colegas do mestrado com os quais compartilhei conhecimentos e experiências pessoais, em especial a Zakia, por ter sido mais do que uma colega de turma, por ser uma amiga, sempre prestativa e com uma palavra de otimismo nos momentos difíceis desta minha trajetória.

Como disse, a realização deste mestrado foi um período de muitas adversidades, os quais foram todos superados, a cada dia e, por isto, devo agradecer a algumas pessoas muito especiais que passaram em minha vida e me ajudaram a enfrentar essas barreiras. Agradeço ao Fernando, Gilberto e, em especial, ao Bruno Cabral, em quem encontrei um amigo verdadeiro e a quem tanto admiro pela humildade, cumplicidade, dedicação, conhecimentos e profissionalismo, por terem me acolhido em suas vidas quando mais precisei. A Gislene e a sua filha Luana, pelo voto de confiança, quando sem me conhecer abriram a porta de sua casa para minha estadia, onde passei um período curto, mas que proporcionou viver momentos em família, os quais, diga-se de passagem, foram bastante engraçados. Pela mesma demonstração de solidariedade, também agradeço a dona Sandra, que se preocupou comigo como uma pessoa de minha família. Também aos moradores da República Carranca, pela amizade e receptividade num momento que era decisivo para mim, o de escrever esta dissertação.

Agradeço ao Raphael, pela amizade e companheirismo de sempre, apoiando-me em todos os momentos dessa trajetória. Às minhas amigas especiais, Jordana, Michele e Thaísa, pela amizade, cumplicidade, por sempre acreditarem em mim e pela força que me passaram, ainda que distante, em telefonemas, e-mails, redes sociais, uma com mais frequência outra com menos. Mas, sabemos bem o jeito de dizer “estou aqui” de cada uma, afinal já são alguns bons anos de vida juntas. Também as minhas amigas companheiras de república, em especial, a Lorena e a Gabriele, pela consideração, pelo carinho, apoio e amizade nestes dois meses em que estamos morando juntas.

Por último, mas não menos importantes, agradeço a minha família. A meus pais por me ensinarem que com humildade, trabalho e dedicação é possível se alcançar todos

os objetivos. Às minhas irmãs e sobrinha amada, pelo apoio e pelos momentos de descanso e alegrias passados em Vila Velha com vocês nessa trajetória do mestrado.

A todos o meu sincero muito obrigada.

RESUMO

Este é um estudo sobre burocracia de rua a partir da análise do trabalho cotidiano desempenhado pelos técnicos da área física e social, os burocratas implementadores, do Programa Estrutural em Áreas de Risco, coordenado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, órgão da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

O fenômeno da burocracia de rua a ser analisado consiste na lógica de construção das ações dos burocratas no nível de rua, dentro de condições de trabalho específicas que afetam a rotina de seus serviços com os cidadãos e/ou clientela. Consiste em explanar como agem os burocratas da ponta, no entender deste ator, para preservar a ordem social de sua agência e do seu serviço.

Atentamos, neste estudo, para a apreensão de detalhes da implementação, considerando que ela é um complexo processo conduzido pelos burocratas implementadores que envolve pessoas, regulamentos, relações, competências, experiências, das interações, das concepções, dos interesses, dos valores, das vontades, necessidades, poder, recursos, conflitos, estilos, comportamentos, conhecimentos e desconhecimentos.

Palavras-chaves: Burocracia no Nível de Rua, Burocratas no Nível de Rua, Programa Estrutural e Áreas de Risco, Técnicos Físico e Social, Implementação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This is a study about street-level bureaucracy from the analysis of the daily work performed by technical area of physical and social, bureaucrats implementers, of the Program in Structural Risk Areas, coordinated by Urbanization Company of Belo Horizonte, an agency of the Municipality of Belo Horizonte.

The phenomenon of street-level bureaucracy to be analyzed consists of the construction logic of the actions of street-level bureaucrats, within specific working conditions that affect the routine of their services with citizens and / or customers. Act is to explain how the street-level bureaucrats, in the opinion of an actor, to preserve the social order of his agency and its service.

We look at this study, for the apprehension of the implementation details, considering that it is a complex process driven by bureaucrats implementers that involves people, rules, relationships, skills, experiences, interactions, conceptions, interests, values, wills , needs, power, resources, conflicts, styles, attitudes, knowledge and unknowns.

Keys words: Street-Level Bureaucracy, Street-Level Bureaucrats, Program in Structural Risk Areas, Technical Physical and Social, Public Policy Implementation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMH – Conselho Municipal de Habitação

COMDEC – Coordenadoria Municipal de Defesa Civil

CREAR – Centros de Referência em Áreas de Risco

DMA – Diretoria de Manutenção em Áreas de Risco

DOM – Diário Oficial do Município

DVAR – Divisão de Área de Risco

DVGAR – Divisão de Gestão de Áreas de Risco

DVOL – Divisão Operacional Leste

DVOO – Divisão Operacional Oeste

FERROBEL – Ferro de Belo Horizonte S.A

FMH – Fundo Municipal de Habitação

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

GEAR – Gerência Executiva de Áreas de Risco

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

NUDEC – Núcleos de Defesa Civil

ONG – Organização Não Governamental

OP – Orçamento Participativo

OPH – Orçamento Participativo de Habitação

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAE – Plano de Atendimento Emergencial PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PGE – Plano Global Específico

PMH – Política Municipal de Habitação

PMS – Plano de Mobilização Social

PO – Plano de Obras

PROAS – Programa de Remoção e Reassentamento em Função de Risco e

SE– Setor Especial

SLB – Street-Level Bureaucracy / Street-Level Bureaucrats

SGDBB – Sistema Gerenciador de Demandantes, Beneficiários e Beneficiados

SLU – Superintendência de Limpeza Urbana

SIMDEC – Sistema Municipal de Defesa Civil

SMAHAB – Secretaria Municipal Adjunta de Habitação

SMOBI – Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura

SMSEG – Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonial

SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital

UNDRO – United Nations Disaster Relief Office

URBEL - Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

ZA – Zona Adensada

ZAP – Zona de Adensamento Preferencial

ZAR – Zona de Adensamento Restrito

ZC – Zona Central

ZE – Zona de Grandes Equipamentos

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZPAM – Zona de Preservação Ambienta

ZP – Zona de Proteção

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Gráfico 1 – Publicações por ano.....38

Gráfico 2 – *Street level Bureaucracy:* publicações dos cinco anos anteriores.....38

Gráfico 3 – Publicações sobre *Street level Bureaucracy*.....38

Gráfico 4 – *Street level Bureaucracy:* campos temáticos.....43

Gráfico 5 – Sociologia das Organizações: temas específicos.....43

Gráfico 6 – Ciência Política: temas específicos.....44

Gráfico 7 – Sociologia Política: temas específicos.....44

Gráfico 8 – Publicações sobre *Street level Bureaucracy*: regiões referentes de pesquisa.....48

Figura 1 – Organograma de integração do PEAR na Política Municipal de Habitação.....59

Figura 2 – Cadeia de atores entre formulação e implementação do PEAR.....66

Quadro 1 – Modelo conceitual de análise a partir de Lipsky (1980).....52

Quadro 2 – Relação de técnicos do PEAR entrevistados.....92

Quadro 3 – Relação de chefias do PEAR entrevistadas.....93

Quadro 4 – Relação de moradores das áreas de risco entrevistados.....93

Quadro 5 – Aspectos encontrados com a pesquisa segundo modelo conceitual de análise.....97

Tabela 1 – Área de atuação do PEAR em relação ao território e população de Belo horizonte.....62

Tabela 2 – Distribuição e número de áreas de atuação da URBEL/PEAR por Regional Administrativa e Divisão Operacional.....63

Tabela 3 – Distribuição do atual quadro de funcionários do PEAR em números e cargos.....64

Tabela 4 - Classificação das áreas de risco geológico-geotécnico adotada pela URBEL desde 2004.....70

Tabela 5 – Finalidade dos planos de atuação adotados pelo PEAR.....71

Tabela 6 – Número de vistorias realizadas pelos Técnicos do Físico do PEAR.....80

Tabela 7 – Processo de funcionamento das remoções.....84

Tabela 8 – Número de remoções realizadas pelos Técnicos do Físico do PEAR no período de 1 ano.....85

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....**16**

CAPÍTULO 1 - PERSPECTIVA TEÓRICA DA PESQUISA **21**

1.1 Burocracia na teoria weberiana.....21

1.2 Burocracia de rua e a implementação de políticas públicas.....22

1.3 Cinco anos de publicações científicas sobre *street-level bureaucracy*: 2006 – 2010.....37

1.3.1 Anos de publicação.....37

1.3.2 Tipos de publicações.....38

1.3.3 Principais metodologias.....39

1.3.4 Autores seminais.....40

1.3.5 Principais campos temáticos.....43

1.3.6 Países e regiões de referência.....46

CAPÍTULO 2 - PROBLEMÁTICA **48**

CAPÍTULO 3 - CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: O PROGRAMA ESTRUTURAL EM ÁREAS DE RISCO **53**

3.1 O lugar do Programa Estrutural em Áreas de Risco na Política de Habitação de Belo Horizonte.....53

3.2 Desenho do Programa Estrutural em Áreas de Risco 60

3.2.1 Ações, critérios de atendimento e formas de absorção das demandas.....67

3.2.2 Competências dos técnicos físico e social.....77

CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA **87**

CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DOS DADOS **95**

5.1 Estrutura de implementação do Programa Estrutural em Áreas de Risco: etapas e práticas.....99

5.2 Condições de trabalho: recursos e objetivos.....104

5.3 Conflitos entre o serviço ideal e o serviço real.....119

5.4 Padrões do comportamento.....140

5.4.1 Racionamento dos serviços e controle da demanda.....140

CONCLUSÕES **153**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **166**

ANEXOS

INTRODUÇÃO

Os estudos de políticas públicas, tem adquirido cada vez mais espaço nos campos da Ciência Política e da Administração Pública, em virtude do crescente papel que as instituições, regras, processos decisórios e atores políticos têm desempenhado no processo de formulação e implementação de políticas públicas (SOUZA, 2006). Todavia, apesar do crescimento das pesquisas nas últimas duas décadas no Brasil, o campo de estudos ainda é incipiente devido à fragmentação organizacional e temática, sobretudo se considerado o campo da Sociologia (FARIA, 2003).

Há também limitações neste campo quando observamos o pequeno e recente espaço que a literatura de políticas públicas tem dado para ampliar as formas de análises da ação do Estado, incluindo novos atores e modelos analíticos. Os estudos sobre a interação entre atores estatais e privados no processo de políticas públicas têm sofrido reformulações nas últimas décadas. Algumas pesquisas tem demonstrado a incapacidade dos tradicionais modelos de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses – como pluralismo, marxismo e corporativismo –, no sentido de darem conta da diversificação e complexificação dos processos, marcados por interações não hierárquicas, "por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores" (FARIA, 2003).

Dois grandes fatores explicam a maior visibilidade sobre a área das políticas públicas no Brasil: 1) a reforma do Estado contemporâneo, notadamente marcada por políticas liberais fiscais restritivas; e 2) a crescente preocupação com a gestão do ciclo das políticas públicas, desde o desenho dos programas até a mensuração de resultados e a comparação com os objetivos pretendidos (OLIVEIRA, 2009).

Há na literatura várias definições para políticas públicas, dependendo da matriz teórica utilizada[1]. MEAD (1995) a define como um campo de pesquisa dentro da Ciência Política que analisa o governo a partir de grandes questões públicas. LYNN (1980), por sua vez, afirma que é um conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos

[1] SOUZA (2003). A autora faz uma breve revisão de literatura sobre o tema, apresentando as principais vertentes teóricas desse campo.

específicos e que tem a capacidade de influenciar a vida dos cidadãos. De qualquer forma, independentemente do referencial teórico utilizado, as definições apontam para uma arena onde os embates em torno de preferências e interesses acontecem, fazendo com que diferentes atores políticos definam estratégias de cooperação, barganha e captura, motivados pela maximização de seus objetivos, tendo os governos como eixo central.

Na tentativa de elucidar características do processo de produção das políticas, entraram na agenda de pesquisa expressões como, *policy makers, issues networks, policy communities,* além de questões como diversificação dos atores envolvidos, padrões do relacionamento entre áreas, entre outras. Boa parte desta literatura enquadra-se em estudos sobre a formação da agenda ou formulação de políticas públicas. No que diz respeito à fase de implementação, especialmente acerca dos burocratas implementadores, encontramos uma limitada quantidade de trabalhos sobre o assunto, desde o importante e memorável trabalho de Lipsky sobre a *Street Level Bureaucracy* (1980).

Há, assim, uma grande lacuna nos estudos empíricos sobre a fase da implementação e os diversos elementos e fatores que a influenciam, muito embora alguns trabalhos pioneiros busquem trazer o olhar para as *policy networks* (MARQUES, 2003; PAVEZ, 2003), para a importância da aprendizagem e conhecimento (FARIA, 2003), ou para a incorporação de valores e a discricionariedade dos burocratas (LOTTA, 2006 e 2010; MEIER e O' TOLLE, 2005; PIRES, 2008 e 2009).

Observamos, portanto, um espaço na literatura científica para análises no âmbito da implementação de políticas públicas no sentido de ampliar os vários olhares, valores, fatores, referenciais e questões envolvidas na prática. A lacuna parece ainda maior quando atentamos para a falta de trabalhos empíricos que enfoquem os implementadores no nível da rua, conforme fez Lipsky (1980), e sua discricionariedade, avaliando a forma como constroem suas ações, os processos de interação e que fatores influenciam tudo isso.

Assim, o presente trabalho enquadra-se nesta lacuna da literatura sobre políticas públicas, apresentando um estudo que teve como objetivo: compreender como os

burocratas no nível de rua agem, o que influencia e constrange suas ações e discricionariedade e quais as possíveis consequências desses fatores para a implementação e para sua clientela. Trata-se de uma tentativa de identificar como esses burocratas respondem às situações práticas cotidianas recorrentes do exercício de suas funções, combinadas às regras e pronunciamentos de sua agência, como provedores do serviço público ao cidadão. Atentamos, neste estudo, para a apreensão de detalhes da implementação, considerando que ela é um complexo processo conduzido pelos burocratas implementadores que envolve pessoas, regulamentos, relações, competências, experiências, das interações, das concepções, dos interesses, dos valores, das vontades, necessidades, poder, recursos, conflitos, estilos, comportamentos, conhecimentos e desconhecimentos. Em outras palavras, esta pesquisa incide sobre as ações práticas do burocrata de rua, entendidas como inscritas numa conjuntura de elementos que são cognitivamente consideradas por esse profissional, no desempenho de seu papel.

Nessa perspectiva, pesquisamos a atuação dos técnicos da linha de frente (da área física e social) do Programa Estrutural em Área de Risco (PEAR) da Prefeitura de Belo Horizonte, coordenado pelo órgão municipal da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). Esta tem como objetivo principal coordenar e executar projetos e obras de urbanização de vilas e favelas, em colaboração com as Secretarias de Administração Regionais Municipais. O PEAR é um programa inserido na Política Municipal de Habitação (PMH), na esfera da Política de Habitação de Interesse Social. Executa ações de assistência técnica e social às famílias que vivem em áreas de risco geológico das vilas e favelas de Belo Horizonte. O objetivo do programa é diagnosticar, prevenir, controlar e minimizar situações instáveis nos locais de risco, estruturando e revitalizando os respectivos. Suas atividades são contínuas durante todo o ano, com ampliação de suas demandas no período chuvoso (outubro a março), quando os problemas de riscos são acentuados com as chuvas. Seu atendimento à população das áreas de risco geológico ocorre através de vistorias e intervenções pontuais, realizadas cotidianamente por geólogos e engenheiros (técnicos físicos) e pelo trabalho de técnicos sociais.

Desse modo, por compartilharem tanto o mundo das políticas públicas (o Estado) como o mundo dos usuários/clientes dessas políticas, esses técnicos se tornam um objeto

interessante para ilustrar o processo de adaptação de tais políticas na medida em que podem efetivar o contato entre Estado e sociedade.

Uma particularidade interessante do PEAR é o fato de que além de diagnosticar a situação de risco, oferece toda uma organização infraestrutural (acompanhamento social, abrigo com moradias individuais, realização da mudança, etc.) para a família sair de sua residência e ter um local seguro para ficar, sem custo algum de manutenção, até que sua situação seja regularizada pela Prefeitura com reassentamento em apartamento popular, ou por obra de melhoramento da sua própria casa para a erradicação do risco através do programa.

Procuramos pelas políticas de urbanização e habitação das cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador e Curitiba, onde a ocorrência mais frequente e intensa de processos naturais, ou decorrentes de ocupações irregulares perigosos foi verificada no Brasil (PAOLUCCI, 2011), e não encontramos infraestrutura semelhante a do PEAR para subsidiar a população residente em comunidades com esses indicadores de risco a vida, mesmo após a ocorrência de alguma tragédia por esses processos.

Este trabalho foi motivado ainda na época da graduação, no curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, quando cursamos uma disciplina sobre políticas públicas, tomamos conhecimento do trabalho de Lipsky (1980) a respeito da *street-level bureaucracy.* A identificação com a temática foi imediata e em contato com o professor da disciplina, que pesquisava sobre o tema no campo da sociologia, tivemos a oportunidade de aprofundar um pouco mais nossos estudos acerca da atuação dos burocratas de rua na implementação das políticas públicas. Entretanto, em virtude de outros trabalhos e necessidades surgidos naquele período, esses estudos acabaram ficando como um projeto para o futuro, os quais culminaram nesta dissertação de mestrado.

Para tanto, esta dissertação está dividida em cinco capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, apresentaremos a perspectiva teórica na qual se insere esta pesquisa. Abordaremos brevemente o tema da burocracia em Weber e, em seguida, versamos as mudanças ocorridas ao longo dos anos no modelo de análise sobre o papel da burocracia nas organizações, focando o olhar que a literatura científica dá aos burocratas na

implementação das políticas públicas. Também destacamos uma revisão bibliográfica feita através da literatura indexada na base de dados *Sociological Abstracts*, no intuito de situar as áreas do conhecimento e o volume de produções cientificas sobre a temática da burocracia de rua, bem como a sua evolução.

O segundo capítulo é dedicado à problemática na qual está inserida esta pesquisa. Destacamos nosso modelo de análise construído a partir dos apontamentos de Lpisky (1980) sobre burocracia de rua, problematizando-o dentro do corpo burocrático do PEAR, justificando, assim, nosso objeto de estudo.

O terceiro capítulo é voltado à contextualização da pesquisa, apresentando a figura dos técnicos físico e social do PEAR como burocratas que implementam políticas públicas a partir da ideias acima abordadas. Primeiramente, situamos o PEAR como programa inserido no contexto da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH). Depois, apresentamos o desenho de implementação e as ações do Programa Estrutural em Área de Risco e as competências de seus profissionais.

No capítulo quatro, exporemos os procedimentos metodológicos que permitiram o levantamento dos dados empíricos, sobre a atuação da burocracia de rua do PEAR e, portanto, para a concretização do objetivo deste trabalho.

No quinto e último capítulo, fazemos a análise dos dados encontrados com a pesquisa campo, atentando para o modelo conceitual de análise elaborado a partir de Lipsky (1980), que foca em três dimensões do fenômeno da burocracia de rua: condições de trabalho, conflitos entre o ideal e real para a execução do serviço e os padrões do comportamento empregados nas interações. A ideia deste capítulo é mostrar os fatores da rotina de trabalho do PEAR que criam contextos específicos para a implementação conduzida pelos técnicos, buscando compreender como influenciam as ações desses burocratas na execução dos serviços e interação com a clientela.

1. PERSPECTIVA TEÓRICA DA PESQUISA

Neste capítulo, explicitaremos o contexto teórico no qual se insere o estudo desta dissertação. Primeiramente, abordamos brevemente e em linhas mais gerais, sobre a ideia de burocracia em Weber. Em seguida, ponderamos as mudanças ocorridas nos pontos de vista teóricos de análise sobre o papel do burocrata nas organizações, com foco na implementação de políticas públicas.

Com isso, situamos o conceito de burocracia de rua na perspectiva de Lipsky (1980), na qual se inspira o problema de pesquisa e o modelo de análise para o desenvolvimento deste estudo. Para tanto, analisamos os aspectos centrais desse modelo, que caracterizam e influenciam o trabalho em burocracias de rua, delimitando o objetivo da pesquisa.

Ressaltamos, por último, a revisão da literatura indexada sobre o conceito de "*street-level bureaucracy*", realizada na base de dados *Sociological Abstracts*, como forma de situar as áreas do conhecimento, a evolução e o volume de estudos sobre o tema.

1.1 BUROCRACIA NA TEORIA WEBERIANA

Entre os fundadores da ciência sociológica, Max Weber (1947) colocou a burocracia no centro da problemática das sociedades modernas. Para este autor, a discussão sobre o tema estava associada à análise dos tipos de autoridade. Para ele, as sociedades tradicionais constituíram governos com dois tipos de legitimidade: a carismática e a tradicional. Com a evolução da sociedade industrial moderna e o conseqüente desenvolvimento do sistema de administração do Estado, Weber indica um novo tipo de autoridade ligada à racionalidade-legal. Essa autoridade está cimentada na obediência à legalidade de padrões de regras normativas e na consequente manutenção de um sistema de burocracias expropriadas dos meios de administração do Estado. No entender

weberiano, a burocratização é vista como conseqüência da crescente racionalização do mundo moderno onde há sistemas políticos e econômicos de alta complexidade.

No modelo construído de Weber, o burocrata, é um executor de serviços ausente de paixões e julgamentos, que aplica fielmente as regras, observa os procedimentos, garantindo o cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. Ao passo que deve fidelidade a quem dá as ordens, a relação entre políticos e burocratas pauta-se na obediência, renúncia de valores e vontades pessoais por parte dos burocratas (LOTTA, 2010). Na visão de Weber, as paixões e os valores são papéis do político, a quem cabe a responsabilidade pelas ações da burocracia, ou seja, o político assume o ônus das decisões tomadas por ela. Desse modo, não há, no modelo burocrático weberiano, espaço para o exercício da discricionariedade pelo burocrata.

Nessa ótica, prevalece uma cadeia de responsabilização onde o burocrata responde ao político, que, por sua vez responderá à sociedade. Há no modelo weberiano, uma divisão de funções públicas: a classe política que possui representatividade democrática para tomada de decisão e o serviço público, conduzido pela meritocracia.

1.2 BUROCRACIA DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo dos anos e com a modernização do papel e atuação do Estado, os pesquisadores encontram que a dicotomia entre burocratas e políticos já não se mostra tão clara. O modelo weberiano foi dando espaço a outros arranjos, funções e divisões de atribuições nos estudos sobre burocracias.

A partir de então, novos modelos teóricos e estudos práticos de análise do papel do burocrata surgem, apontando para uma complexificação da atuação do burocrata e a para dificuldade em separar as questões de ordem técnica ou política. Os autores passam a observar que os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de tomada de decisão, conformando-se também como *policymakers.*

A pesquisa passa por um processo crescente de mudança na análise do papel dos burocratas na consecução dos objetivos e metas das organizações. Este novo foco analítico, por sua vez, muda a compreensão do que é o Estado assim como o entendimento da relação deste com a sociedade (BITTNER, 1974; HASSARD, 1990; SILVERMAN, JONES, 1976; SIMON, 1947; WILSON, 1989; ZIMMERMAN, 1971). Nesse sentido, o novo modelo de análise sobre a burocracia revelou como os burocratas na porta (operadores) influenciam o comportamento das grandes burocracias – escolas, polícia, previdência, órgãos de fiscalização, serviços públicos de saúde, entre outras –, assim como também o resultado de suas políticas. Demonstra que o trabalho burocrático é eminentemente marcado pela discricionariedade de seus agentes e a relativa autonomia decisória diante de seus superiores no exercício de suas funções. Isso, em virtude dos processos de interação e fatores contextuais que configuram o exercício de suas funções como burocratas.

De acordo com essa nova literatura, esses aspectos encontram-se sutilmente integrados à cultura organizacional da instituição, sendo difícil distingui-los nas práticas cotidianas das burocracias. É inevitável que esses espaços organizacionais sejam afetados por uma rede de novos e reais significados, traduções e atitudes em relação às propostas oficiais. Por outro lado, é pertinente dizer que tais aspectos são incorporados às decisões, posicionamentos e atitudes dos burocratas em seu trabalho diário e, por isso, devem ser considerados pelos formuladores de políticas.

Pensando na implementação de políticas públicas, o olhar sobre a atuação desses burocratas também aparece como eixo analítico relevante, principalmente no que tange aos *street-level bureaucrtas* como implementadores dessas políticas.

De um ponto de vista histórico, Barret (2004) afirma que na medida em que se passou a valorizar o olhar para a efetividade das políticas, bem como para a avaliação, começou-se a perceber que alguns fatores levaram o processo de implementação a ter falhas. Esses fatores foram estudados por autores como Presssman e Widavsky (1973), Gun (1978), Sabatier e Mazmaniam (1979), entre outros, chegando, basicamente, às seguintes questões:

- Existe falta de clareza nos objetivos das políticas públicas o que leva a interpretações diferentes na ação;
- Muitos atores e agências são envolvidos na implementação, o que causa problemas de coordenação e comunicação;
- Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre os atores e agências geram diferentes motivações para implementação;
- A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo.

Essas novas abordagens analíticas que olham para a política pública em ação (BARRET; FUDGE, 1981), começaram a desafiar a tradicional visão centrada em processos hierárquicos. Passaram a sugerir que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles que são os executores. Desse modo, os processos políticos pelos quais as políticas públicas são mediadas, negociadas durante sua formulação, continuam sendo impactados pelos envolvidos na implementação, pois estes desejam manter seus valores e interesses.

A partir de então, retirou-se a atenção analítica do foco em formas hierárquicas organizacionais, para enfatizar os fatores que poderiam moldar o resultado da implementação, a ser: as estruturas de interesse de poder, as relações entre atores participantes e agências e a natureza das interações que ocorriam no processo (BARRET, 2004).

Na literatura surgem alguns estudos sobre agentes de rua que exploravam a existência e a natureza da discricionariedade nos ambientes organizacionais. O principal deles é *Street-Level Bureaucracy*, de Lipsky (1980). Todos esses novos estudos passaram a considerar as agências de implementação como respondendo a diversas iniciativas políticas e pressões ambientais de diferentes fontes. Com isso, ao invés de questionarem *se* uma política havia sido implementada, comparando seus resultados com seus pressupostos, os estudos de implementação começaram a analisar *o que, e como*, acontecia na base, buscando identificar fatores que influenciavam a ação e o comportamento (LOTTA, 2010).

Dado este novo cenário, e atentando para a importância das mudanças e das contingências, emergem dois modelos básicos de análise da implementação: *top-down* e *bottom-up* (OLIVEIRA, 2009).

O modelo *top-down* se foca nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração, dando importância ao controle e a hierarquia. Predomina um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Nessa corrente, as decisões são controladas de cima para baixo, ou seja, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com os objetivos propostos por quem detém o poder de decisão. O foco, neste caso, está no desenho da política formulada, na coerência e legitimidade do processo decisório que deu origem à proposta, na concepção de arranjo burocrático (sistema) e na coincidência entre *outputs* (metas e resultados esperados) e *outcomes* (resultados obtidos). O papel dos estudos de implementação, portanto, era identificar as causas dos problemas na execução e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos da política – como controle dos agentes, aumento da coordenação, aprimoramento das formas comunicacionais, entre outros.

Para os adeptos da visão *top-down*, a implementação começa onde a *politics* (política) acaba, ou seja, é um processo que coloca os programas políticos em prática. Conforme Pressman e Wildavsky (1973) é um processo de interação entre o ambiente e as ações geradas para atingir os objetivos da política pública. Assim, a implementação é a habilidade de criar ligações na cadeia causal para obter os resultados desejados. Nesse modelo, não há espaço para a discricionariedade por parte dos implementadores, os planos serão implementados exatamente como foram concebidos por seus formuladores.

Por sua vez, o modelo *bottom-up* observa o processo de criação de política como um *continuum*, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações. O pressuposto é de que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais. Propõe, assim, um olhar longitudinal em que se analisa a origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e quando o programa foi substancialmente alterado. O foco aqui, portanto, está no processo de implementação da política pública, com atenção para as circunstâncias nas quais se dá o trabalho na

ponta do processo, ou seja, nas ações *street-level*, numa análise do ponto de vista de baixo para cima.

Majone (1995) aponta que na perspectiva *bottom-up* há importância mínima de objetivos e de planos, o que importa são os processos, ao passo que os resultados não são previsíveis. Significa que os resultados de sucesso ou fracasso não dependem de planos anteriores, e sim, do processo de implementação. Tal perspectiva vê a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados possíveis. Busca-se compreender a implementação como um processo de interação entre diferentes atores.
A abordagem *bottom-up*, enfim, em vez de tratar a implementação como a transmissão da política em uma série de ações consecutivas, entende que as relações entre ações políticas precisam ser observadas como um processo de interação e negociação, ao longo do tempo, envolvendo os que colocam a política em efeito e os responsáveis pela ação. Nessa ótica, observa-se a implementação não somente em termos de efetuar a política, mas também analisando o que realmente acontece em processo, compreendendo *como* e *por quê*. Os pontos centrais de análise são: o que é feito, o comportamento ou ações dos grupos e o grau em que as ações se relacionam com a política pública. Sendo assim, a implementação passa a ser vista como uma série de responsabilidades, desde o comprometimento ideológico, incluindo as pressões ambientais ou as pressões de outros grupos que influenciam ou controlam a ação (BARRET, FUGED, 1981). Além disso, considera-se que os programas constituem diferentes coisas para diferentes atores, como objetivos, recursos disponíveis, atores necessários, resultados, entre outros, havendo, portanto, espaço para a discricionariedade na implementação.

Lazin (1994) defende a necessidade de combinar ambas as perspectivas para promover um olhar factual das experiências de implementação. Outros autores, como Barret e Fuged (1981), entendem que para uma análise mais real da implementação, deve-se olhar para os ajustes realizados nos programas, considerando o ambiente político, os processos de negociação e barganha e as formas de compromissos, típicos da visão *bottom-up*.

Tendo em vista esse debate teórico, entre os elementos-chaves trazidos pela literatura, situam-se os responsáveis pela implementação das políticas públicas, ou seja, os atores que podem fazer uso da discricionariedade[2] – os burocratas de rua –, questão central para esta pesquisa. Muito do que se conhece sobre a atuação desses atores na implementação de políticas públicas, deve-se ao amplo estudo desenvolvido por Lipsky sobre esse burocrata, em *Street-Level Bureaucracy* (1980), especialmente do ponto de vista comportamental.

Para Lipsky (1980) o conceito de SLB (ou burocracia de rua) aplica-se às agências cujo trabalho tem como característica principal a interação direta com os cidadãos (ou empresas). Nesse sentido, os *street-level bureaucrats*[3] (ou burocratas de rua) são os funcionários que trabalham em contato direto com os usuários dos serviços públicos, como por exemplo, professores, oficiais da polícia, assistentes sociais, juízes, advogados públicos, oficiais de justiça, profissionais da saúde, entre outros.

Neste trabalho pioneiro, Lipsky (1980) enfatiza a importância em estudar estes burocratas, afirmando que são o foco da controvérsia política, ao passo que são pressionados pelas demandas de serviços para aumentarem a efetividade e responsabilidade (*accountable*), ao mesmo tempo, que são pressionados pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e eficácia. São esses burocratas na linha de frente das políticas de governo, que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais, tendo em vista que interagem continuamente com a população em seu trabalho.

[2] Embora a discricionariedade mostre-se inevitável no trabalho dos agentes implementadores, a literatura revela que níveis muito alto de discricionariedade (sem controle) representam um claro dilema: a mesma autonomia que permite que esses agentes atuem de modo criativo, adaptando exigências legais a situações reais, cria oportunidade para baixa responsabilidade (*accountable*), resistência à mudança, propensão à fragmentação organizacional e à corrupção (KAUFMAN, 2006; DAVIS, 1969; LIPSKY, 1980, WINTER, 2003). No entanto, o comprometimento deles pode ser positivo para o processo de implementação, reforçando ou incrementando os resultados alcançados pelas políticas em andamento, em função de aspectos ideológicos ou valorativos, impossíveis de serem neutralizados nesses implementadores e explicados pela trajetória da execução de seu trabalho (LIPSKY, 1980).

[3] Também denominados de burocratas de nível da rua, na tradução do termo em inglês e, ainda, agentes da linha de frente ou da ponta, implementadores, ou simplesmente burocrata de rua. Todas essas denominações serão utilizadas no decorrer desta dissertação para se referir a este profissional que trabalha no âmbito da burocracia de rua (Ver BITTNER, 1974; DAVIS, 1969; HASSARD, 1990; HAWKINS, 1992; KAUFMAN, 2006; LIPSKY, 1980; SILVERMAN and JONES, 1976; SIMON, 1947; WILSON, 1968, 1989).

A controvérsia política que paira sobre a atuação dos burocratas de rua, portanto, estabelece-se em duas razões: a primeira está no fato de que todo debate sobre o alvo e o foco dos serviços públicos, diz respeito diretamente ao debate sobre o alvo e função desempenhada por esses profissionais. A segunda razão, é que os burocratas de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que socializam espaço na comunidade e expectativas sobre os serviços públicos. Eles determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem serviços ou receberem sanções, dominam a forma de tratamento dos cidadãos e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado. Constituem-se desse modo, no lócus da ação pública, ao ponto em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o governo e o cidadão (LOTTA, 2010).

Lipsky (1980) destaca, ainda, que a relação desses burocratas de rua com o cidadão não era "natural", mas sim potencialmente conflitiva. O autor afirma que a população chega até os burocratas de rua, como pessoas únicas, individualizadas, portadoras de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. Porém, quando se deparam com os burocratas de rua, que representam a personificação do Estado, transformam-se em clientes, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais, passando a ser tratados, portanto, de acordo com esses padrões unificados e indiferenciados. De um lado, os clientes tendem a experimentar suas necessidades como problemas e suas demandas como expressões individuais de suas expectativas, esperando tratamentos individuais para aquelas questões. Do outro, os burocratas de rua experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como componentes de agregação.

Os burocratas da linha de frente, então, desenvolvem um conjunto de estratégias que serão postas em ação de acordo com o tipo de demanda existente. Eles podem "calcular" a quantidade de esforço/dispêndio em função do nível de trabalho ali executado, bem como alterar procedimentos rotineiros ou regras operacionais em função do aprendizado cotidiano acumulado ao longo do tempo de serviço, ou ainda em função da quantidade de especialização em executar determinadas tarefas ou rotinas, incrementando os ganhos de eficácia e eficiência para eles e para sua organização (LIPSKY, 1980).

Segundo Lipsky (1980), os burocratas de rua desenvolvem estratégias para lidar com as incertezas e pressões do trabalho, tornando estas estratégias a política que eles implementam em nome de suas organizações. Para ele, o estudo das burocracias de rua deve se pautar em dois pontos fundamentais: 1) a análise das condições de trabalho, e 2) a análise da estrutura de regulamentação que orienta a prática dos burocratas de rua.

O olhar para atuação desses burocratas passa, portanto, pelo reconhecimento e compreensão de como constroem sua ações, considerando que fazem parte de uma estrutura institucional e programática e que, ao mesmo tempo, possuem o poder de implementar as políticas públicas. De acordo com Arretche (2001), há uma grande distância entre os objetivos, incluindo o desenho concebido originalmente pelos formuladores de políticas públicas, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas. Essa distância diz respeito às contingências da implementação, explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam. Para a autora, um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões entre diferentes agentes, mas a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.

Lipsky (1980) foi um dos primeiros em reconhecer e analisar a discrionariedade dos burocratas de rua na implementação das políticas públicas. Ele reconhece que, ao mesmo tempo em que tais atores exercem discricionariedade nas decisões relacionadas ao cidadão, suas ações individuais acabam tornando-se o comportamento da agência pela qual respondem e representam.

A discricionariedade desses burocratas consiste em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por sua agência. Desse modo, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, eles ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e como inseri-las nas práticas da implementação.

Nessa perspectiva, reconhece-se a existência de normas e regras que determinam as práticas, bem como a de uma administração que controla o exercício desses agentes. Entretanto, ainda que as organizações apresentem um esforço para moldar a ação dos

indivíduos, não são determinantes. Como enfatiza Arretche (2001), a diversidade nos contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. Quer dizer, as instituições impactam as práticas, mas os valores, as referências, as pessoas e os contextos, também impactam as instituições.

Selznick (1972) formulou sistematicamente uma interpretação da dimensão cultural dos valores e identidades que perpassam o contexto racional da administração, incorporando elementos da sociologia estrutural – funcionalista ao estudo das organizações. Conforme este autor, as organizações formais, apesar de se constituírem a partir do modelo administrativo racional - com vistas à articulação de meios e fins da maneira mais econômica -, têm, num segundo momento, suas normas, regras e sentimentos de solidariedade engendrados por seus membros e consolidados sob a forma de uma instituição social. Com o decorrer do tempo, esses elementos informais passam a ter *vida própria*, o que consubstancia esse processo de institucionalização.

Em outras palavras, Selznick (1972) incorpora à sua interpretação organizacional os efeitos não racionais da ação social. Sugere, assim, que a interação informal, no âmbito das organizações, possibilita o surgimento de focos próprios de identidade, constituindo-se, pois, como uma fonte potencial de institucionalização. A aquisição de uma identidade própria leva a organização a transcender os limites da lógica instrumental que a conduzia em suas origens. Trata-se da institucionalização organizacional.

De acordo com Meier e O'Toole (2006) onde existe a discricionariedade estão presentes os valores e preferências individuais, que se tornam tão importantes quanto os valores das instituições. Esses valores, por vezes, entram em conflito com o resto das agências, e são moldados por treinamentos profissionais por meio de socialização nas organizações, das forças gerais da política e de outros fatores que influenciam os indivíduos, como raça, gênero, classe social, renda, entre outros. Entretanto, esses valores e preferências não são apenas escolhas individuais dos atores: mesmo que haja um componente individual, também são moldados e influenciados pelos treinamentos que recebem, pelas instituições onde estão inseridos, pelas relações estabelecidas no momento da implementação (como pela clientela dos programas), entre outros.

Bittner (*apud* HASSARD, 1990), por exemplo, ao documentar em seu estudo os processos que os burocratas de rua invocam na realização de suas atividades, constatou que não se tratam de funcionários passivos, mas sim autores criativos cuja competência cabe em usar o conceito de organização para produzir cálculos racionais, garantindo a ordem e o controle de e no seu trabalho.

Para Lipsky (1980), a discricionariedade e a autonomia tornam-se centrais nas tarefas exercidas por esses trabalhadores, uma vez que os sistemas onde atuam são muito complexos, que demandam responsabilidades específicas, muitas vezes não uniformes, além do fato de que precisam legitimar seus serviços junto à população.

É preciso analisar a rotina e respostas subjetivas dadas pelos burocratas de rua para superarem as dificuldades de seus trabalhos, se desejamos compreender o contexto de funcionamento da agência e as relações sociais que ali são construídas e reconstruídas diariamente (LIPSKY, 1980). Assim, questões motivacionais, valorativas e ideológicas, que permeiam suas ações no relacionamento com a instituição e a demanda atendida por seus serviços, devem ser consideradas imprescindivelmente, quando se deseja entender o processo implementativo da política pública, bem como seus resultados.

Zimmerman (1971), ao estudar as atividades das assistentes sociais numa agência da previdência social, mostra que um amplo âmbito de considerações contextuais pode ser invocado na constituição ou modificação de decisões, ou de cursos de ação burocráticos normais pelas assistentes. As assistentes sociais que usavam um procedimento altamente específico para encaminhar os interessados aos setores responsáveis, eram obrigadas a se desviar do procedimento sob certo número de contingências. Nesses casos, as ações eram defensáveis e definidas pela alegação de que os objetivos do procedimento eram mais eficazmente satisfeitos pelo desvio desse mesmo procedimento do que pela adesão a ele.

Em reconhecimento a importância da discricionariedade, vários autores apontam para os conflitos que dela decorrem, seja na interação com cidadãos, seja na interação com outros funcionários do poder público.

No que se refere ao cidadão, à medida que a prática desses burocratas interfere diretamente em suas vidas, passam a ter capacidade de tomarem decisões redistribuitivas e alocativas, ao determinarem a elegibilidade dos beneficiários do serviço. Significa dizer, que as decisões tomadas pela linha de frente afetam diretamente as chances e oportunidades de vida dos indivíduos, o que tem consequências na forma como são recebidos pelos cidadãos e nas expectativas que as pessoas criam sobre seus resultados (LIPSKY, 1980).

Em relação aos administradores, os conflitos ocorrem na diferença de objetivos e valores envolvidos na função: enquanto estes pretendem alcançar os resultados consistentes com os objetivos da agência, os burocratas de rua desejam processar o trabalho em consonância com suas próprias preferências, assegurando o que for necessário para completarem suas tarefas. Como decorrência, a relação entre ambos, mesmo conflituosa, é de mútua dependência (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010).

Uma parte da literatura observa esses conflitos através do modelo do agente-principal. A ideia é que existe um conflito inerente entre os objetivos do principal (administradores) e do agente (burocratas implementadores), reforçado pela incerteza de que o agente conseguirá colocar em prática o que foi determinado pelo principal. A assimetria de informações e o conflito de interesses, também reforçariam as dificuldades de interação no modelo (MEIER e O`TOLLE, 2006).

Já no que diz respeito às próprias políticas estabelecidas, os conflitos dos burocratas de rua são centrados em três pontos:

- Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas com foco no social ou coletivo: ate que ponto as políticas devem olhar para os indivíduos, e até que ponto devem olhar para as questões coletivas ou sociais;
- Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas organizacionais: até que ponto os burocratas devem dar tratamento individual ao cliente ou devem criar processos de rotinização que respondam às demandas coletivas.
- Conflitos entre as metas da agência e expectativas dos papéis do burocrata: nascem da expectativa do público em relação aos trabalhos, das expectativas dos próprios burocratas e das expectativas das políticas (LIPSKY, 1980).

Nessa ótica, no âmbito das burocracias de rua as estratégias criadas pelos agentes da linha de frente serão postas em ação, de acordo com o tipo de situação existente. Lipsky (1980) afirma que os *street -level bureaucrats* podem "calcular" a quantidade de esforço/dispêndio em função do nível de trabalho ali executado, bem como alterar procedimentos rotineiros ou regras operacionais em função do aprendizado cotidiano acumulado ao longo do tempo de serviço, ou ainda em função da quantidade de especialização em executar determinadas tarefas ou rotinas, incrementando os ganhos de eficácia e eficiência para eles e para sua organização, além de promover a gestão mais flexível dos programas.

Assim, o caráter interpretativo das ações é fundamental na medida em que o meio mais satisfatório de desempenho das tarefas serve como critério de decisão. Ora, esses critérios podem não ser os mesmos para todos os atores, uma vez que

> "a relação organização-ambiente é vista à luz do conceito de "absorção de incerteza", o qual se refere à utilização, por pessoas e organizações, de mapas cognitivos apreendidos e elaborados para interpretar o ambiente no qual atuam. Esses mapas cognitivos permitem aos atores explicarem - daí o conceito de 'absorção de incertezas' - dentro de seu próprio "mundo" cultural os eventos e fenômenos que ocorrem em seu ambiente" (PRATES, 2000, p. 96)

A detecção da forma como ocorre a institucionalização das interpretações dos fenômenos contextuais, permite a identificação das bases reais de poder organizacional. Isso porque os atores que se posicionam na área de fronteira entre o ambiente e a organização situam-se estrategicamente, de modo a controlar o acesso às informações ambientais, realizar a interpretação dessas informações, bem como ter tais interpretações institucionalizadas, detendo, assim, significativa fonte de poder.

É a partir daí que Crozier formula sua teoria do poder[4], baseada nas relações de incerteza no contexto da ação social. Do ponto de vista organizacional, seu argumento está no pressuposto de que

[4] A fundamentação da análise do sistema organizacional burocrático de Crozier (1969) se dá a partir da ênfase sobre o potencial de conflito engendrado pela relação organização – ambiente e pela diferença de socialização entre os atores organizacionais. Os focos de tensões, na concepção deste autor, encontram-se na busca pelo controle das fontes de incerteza na sociedade. O autor é influenciado pela tradição que incorpora a teoria da aprendizagem ao estudo da racionalidade da ação organizacional, tradição esta representada principalmente por H. Simon e J. March, na década de 50. Segundo essa perspectiva, a racionalidade do comportamento organizacional é limitada pelo processo de aprendizagem no decorrer de sua trajetória, bem como pelas diferenças entre os níveis de satisfação de seus atores individuais e

> "Toda ação cooperativa exige que cada participante possa contar com um grau suficiente de regularidade por parte dos outros participantes, ou seja, que toda organização, qualquer que seja a sua estrutura, quaisquer que sejam os seus objetivos e a sua importância, requer, de seus membros, uma quantidade variável, mas sempre importante de conformidade" (CROZIER, 1969, p. 242).

Dessa maneira, o controle das fontes de incerteza, elemento fundamental do conflito e tensões na organização, não está relacionado apenas à conformação da estrutura, mas também às formas de distribuição das informações.

Numa organização, todos os indivíduos contam com certo grau de liberdade, na media em que Crozier entende o ator como *peça* relevante no contexto social, capaz de desenvolver ações estratégicas e adaptar-se em função das circunstâncias e ações dos demais indivíduos.

> Na prática, em todas as grandes organizações, seus membros, em virtude da posição que ocupam na pirâmide hierárquica, dispõem de informações e, portanto, de possibilidades de predição, que resultam finalmente em possibilidades de controle e de poder. (CROZIER, 1969, p. 239).

O problema da coordenação de ações daí advindo refere-se à impossibilidade de uma completa previsão dos comportamentos dos membros organizacionais, uma vez que tais comportamentos são oriundos de diferentes formas de avaliação de situações, por parte de atores individuais e coletivos. Dada a parcial imprevisibilidade dos comportamentos individuais, a presença de relações de disputa de poder na organização está relacionada à incerteza, num contexto de racionalidade limitada. Assim, Crozier (1972) conclui que a incerteza produz um potencial de poder e, consequentemente, as disputas ocorrerão em torno da busca pelo controle sobre tarefas dotadas de um maior grau de incerteza em seu processo de consecução.

A respeito das incertezas e poder nas organizações, Lipsky (1980) ressalta que o burocrata de rua, inevitavelmente, tem que tomar decisões "na hora" sobre a prestação do serviço público: conceder benefícios, aplicar sanções, determinar a elegibilidade e

---

coletivos. O conceito de *racionalidade limitada* daí advindo, numa oposição à crença na capacidade dos indivíduos para avaliar de forma objetiva todas as alternativas possíveis de ação, possibilitou a consideração de *definição da situação* como elemento fundamental da ação organizacional, de modo a conferir ênfase aos aspectos cognitivo – interpretativos das ações de atores coletivos e individuais Marinho, 2002).

mediar diversos aspectos do relacionamento entre os cidadãos e o Estado. Esses profissionais, que lidam entre os limites da organização e o ambiente externo, são esperados de exercer poder discricionário em seu campo, mas não deixam de estar formalmente circunscritos pelas regras e supervisão relativamente fechada. Ocorre que as regras podem ser tão volumosas e/ou contraditórias que são aplicadas ou invocadas apenas seletivamente, dado que certas características do trabalho ao nível da rua tornam difícil, senão impossível, reduzir severamente a discrição. Primeiro,

> "*street-level bureaucrats* trabalham, muitas vezes, em situações complicadas para reduzir os formatos programáticos. (...) Segundo, trabalham em circunstâncias que exigem respostas para fatos de dimensões humanas. Eles têm discrição porque as definições aceitáveis de suas atividades clamam por observação e julgamento sensível, os quais não são reduzíveis a formatos programados. (...) A discrição promovida pelos funcionários street-level considera e encoraja os clientes a acreditar que os funcionários tem a chave do seu bem-estar" (LIPSKY, 2010 [1980], p. 15).

Para Hill (2003), embora haja reconhecimento de que a autonomia das burocracias exista, a própria noção de discricionariedade não é incorporada às análises, e acaba sendo observada apenas como um resíduo que deva ser eliminado ou resolvido, para permitir o controle e a coordenação. Para o autor, os estudiosos deveriam focar também o entendimento que os implementadores tem sobre as políticas públicas e as formas de implementá-las. Desse modo, haveria, ao menos três problemas nas análises atuais existentes sobre burocracia e implementação.

O primeiro mostra uma parcela da literatura de implementação assumindo o significado das políticas como compartilhado entre os atores políticos e os implemtantadores. Todavia, muitas vezes, as políticas públicas são permeadas por conflitos e decisões vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos, fato destacado por Lipsky (1980). O segundo, é que o foco da literatura reside mais no governo e não em outras entidades ou setores que afetam direta ou indiretamente a implementação. Há, neste ponto, uma lacuna nos estudos pelo fato de não focarem os fatores ambientais e a influência de contexto que existem e afetam os processos de implementação. Por último, existe uma lacuna em compreender de que forma a discricionariedade opera na atuação dos agentes da linha de frente, ou seja, como eles colocam em prática suas ações (e interações) exercendo sua discricionariedade. A análise do exercício da discricionariedade mostra-se relevante, na medida em que partimos do pressuposto enfocado por Lipsky (1980) de

que a ação individual dos burocratas de rua, acaba tornando-se a política que eles implementam em nome de suas agências.

Sendo assim, a inserção dos agentes de implementação nas análises significa, como vimos, considerar que as políticas são realizadas a partir da interação de diversos atores que transformam os processos. Parte de uma análise da dinâmica interativa que há por trás das políticas públicas, de revelar a "caixa preta" na linha de execução de uma política. Nessa ótica, o cenário que envolve a burocracia de rua nos sugere que a fim de compreender o comportamento organizacional, bem como a política pública, é preciso dar atenção às circunstâncias enfrentadas e às interpretações e estratégias criadas pelos burocratas de rua na implementação[5].

[5] Não é nosso interesse entrar numa discussão no nível da reflexão filosófica e sim, apenas mostrar a linha de pensamento na qual Lipsky (1980) pode estar inserido. Assim, destacamos a proximidade do conceito de *street-level bureaucracy* com as correntes filosóficas do pragmatismo e da etnometodologia. O eixo central da teoria pragmática é a ênfase na utilidade "prática" do conhecimento, o qual representa um instrumento de ação, cuja validade só existe se produz efeitos práticos no mundo social, ou em outras palavras, para a experiência concreta nos contextos sociais de interação da vida cotidiana. O que existe é uma relação entre o pensamento e o mundo que opera para que as interações sociais aconteçam, em que importam os significados que as pessoas fazem uso na vida diária (a linguagem) e não conceitos técnicos (POGREBINSCHI, 2005). A preocupação central da etnometodologia, por sua vez, está no seu interesse pelas atividades práticas, circunstâncias práticas e o raciocínio sociológico prático (senso comum), desenvolvido pelos atores no curso de suas atividades cotidianas. Sejam estas atividades ordinárias ou extraordinárias, partindo de um raciocínio profissional ou não. O conceito de etnometodologia entende que a ordem social é construída na prática do dia-a-dia pelos atores sociais em interação, não se trata de um dado pré-existente. Os agentes sociais não são meros receptores passivos dos fatos. A questão norteadora da etnometodologia é como os indivíduos produzem e reproduzem a ordem social na vida ordinária, e não substituí-la com modelos preconcebidos pelo pesquisador (GARFINKEL, 1967 *apud* HERITAGE, 1999). Nessas perspectivas, podemos dizer que o problema de Lipsky em matéria de política pública, retoma o problema fundamental do pragmatismo e da etnometodologia, na medida em que está interessado nos conhecimentos e práticas desenvolvidos e aplicados ordinariamente pelos agentes burocratas, em contextos e sob condições específicos. Assim, pensar o conceito de burocracia de rua nas perspectivas pragmática e etnometodológica, tem seu sentido, ao passo que, implica analisar o processo pelo qual os participantes competentes usam o conhecimento cotidiano de burocracia para justificar e validar suas ações para atividades específicas em cenários particulares. Não obstante, a própria questão central em Lipsky (1980), mostra a proximidade de seu pensamento a essas correntes, quando busca responder "como os burocratas de rua dos serviços públicos, constroem e reconstroem políticas públicas na vida ordinária, em suas práticas e relações de todos os dias em seus trabalhos?". Por último, vale ressaltar que a própria ideia de burocracia não tem significado implícito por si própria, ela existe apenas através de ocasiões socialmente sancionadas do seu uso (HASSARD, 1990). Nas palavras de Bittner (1974) a burocracia "é uma versão purificada e refinada da teorização do ator" (*apud* HASSARD, 1990, p. 103).

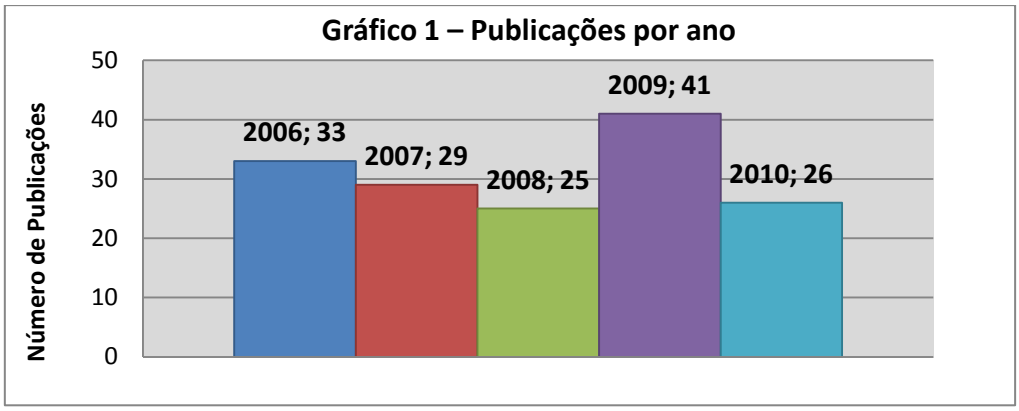
1.3 CINCO ANOS DE PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS SOBRE *STREET LEVEL BUREAUCRACY*: 2006 - 2010

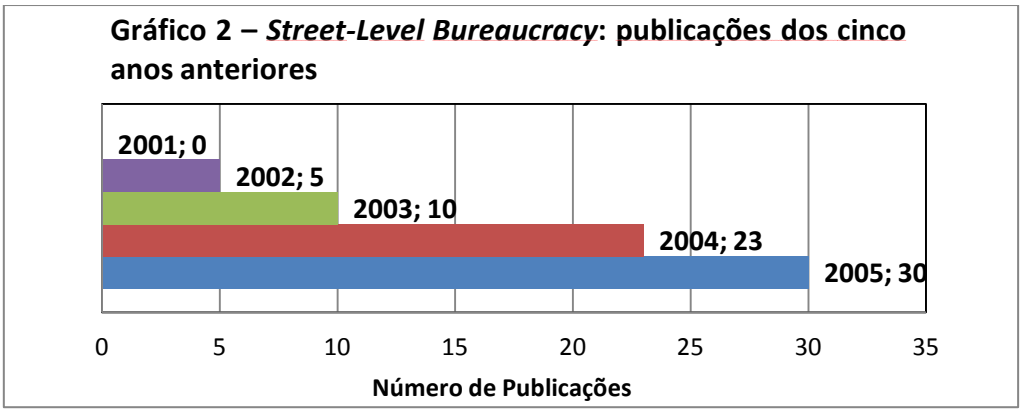
Uma etapa importante na construção da perspectiva teórica da presente pesquisa consistiu na revisão minuciosa da literatura indexada, acerca do conceito de "*street-level bureaucracy*". Para tanto, utilizamos como apoio a base de dados *Sociological Abstracts* publicada e mantida pela Universidade de Cambridge. Foram aplicados três critérios de busca: (a) títulos em língua inglesa, (b) trabalhos que continham, em seu título, a expressão *streel-level bureaucracy* e (c) o período entre os anos de 2006 e 2010. O número de registros encontrados foi de 154.

O passo seguinte foi dedicado à leitura dos resumos encontrados para fazer uma classificação própria conforme os seguintes critérios julgados como pertinentes: (a) autores seminais, isto é, mais recorrentes ou cujos trabalhos serviram de referência para outras pesquisas, (b) campos temáticos, (c) países ou regiões geográficas às quais os trabalhos publicados estavam referidos, (d) tipo de publicações (artigos, dissertações, livros, papers) e (e) anos de publicação.

1.3.1 ANOS DE PUBLICAÇÃO

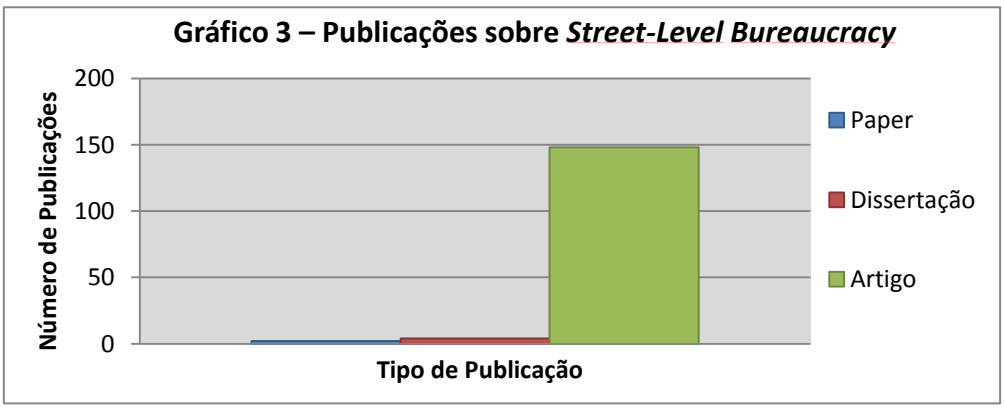
No período referido para traçar o panorama bibliográfico sobre *street-level bureaucracy* (2006 – 2010), verificamos que o volume de trabalhos publicados por ano apresentou pouca variação. À exceção do ano de 2009, no qual houve um aumento significativo de publicações sobre o tema em questão (ver gráfico 1). Mas em relação aos cinco anos anteriores, entre 2001 e 2005, a quantidade total de registros encontrados na base de dados é de sessenta e oito publicações (ver gráfico 2), menos da metade do volume encontrado no período mais recente estipulado para este estudo, de 154 registros. Ressaltamos que esses cinco anos anteriores não serão analisados, pois não são o foco de interesse. Foram mencionados para fins de ratificar que as pesquisas sobre SLB avançaram nos últimos cinco anos.





1.3.2 TIPOS DE PUBLICAÇÕES

Entre os tipos de publicações sobre o tema da *street-level bureaucracy* (ver gráfico 3) a maioria é de artigos, são cento e quarenta e oito trabalhos. Em segundo estão as dissertações, com quatro publicações e por último os papers, somando dois trabalhos. Estes são uma modalidade de documentos científicos que entram em circulação pública a partir de simpósios ou seminários internacionais, mas que ainda não foram editados.



1.3.3 PRINCIPAIS METODOLOGIAS

As principais metodologias utilizadas nos trabalhos encontrados estão concentradas em estudos etnográficos, observação participante, estudos de caso e entrevistas. Para elucidar esses procedimentos metodológicos utilizados destacamos os seguintes trabalhos sobre o tema da SLB:

"*The service of the social agency: the modality of local welfare management in comparasion"* (2006), de Ferraza e Lo Presti. Neste estudo, os autores discutem a reforma do welfare state ocorrida na Itália, examinando o conteúdo das 328 leis passadas pelo parlamento do país em novembro de 2000, com atenção especial ao impacto das leis sobre a instituição do welfare state, a distribuição de serviços, o desenvolvimento de programas, e a implementação e formulação de políticas sociais. Para isso, os microssistemas do *welfare* gerenciados por duas agências de Roma são comparados usando metodologia etnográfica e dados obtidos através de observação participante, pelo período de um ano. O dia-a-dia das atividades e interações, nas definições formais e informais, foram investigadas para determinar como o conceito de integração, elemento central do novo modelo de *welfare*, foi implementado na prática diária no nível local.

Outro trabalho é o de Golden (2007): "*Child welfare and infant abandonment policy: a case study of the Massachusetts Baby Safe Haven Law".* Esta tese examina como as abordagens dos trabalhadores do serviço social, focados na criança e na família, para a "Baby Safe Haven Law" podem influenciar a implementação de leis em Massachusetts. A metodologia utilizada consistiu em entrevistas exploratórias, conduzidas com sete profissionais de várias bases de políticas de bem-estar infantil. As constatações sugeriram que a "Baby Safe Haven Law" pode ser implementada variavelmente por todo o Estado, e que esta variação seria resultado de interpretações discricionárias da legislação.

Para finalizar destacamos o trabalho *"The Power discretion and Power of street-level bureaucrats: an exemple from Swedish Municipal Eldecare"* (2006), de Duner e Nordstrom. Esse estudo foca sobre a discrição na prática do serviço social da linha de frente com pessoas idosas em Suécia. A questão é descrever e analisar como os

cuidadores em asilos municipais usam de discrição e poder quando da necessidade de suas avaliações e decisões. Foram observados e entrevistados oito cuidadores de quatro municipalidades suíças, sendo trinta e oito observações participantes e nove entrevistas em profundidade.

1.3.4 AUTORES SEMINAIS

O uso do conceito *street-level bureaucracy* ocupa, certamente, uma posição de expressiva divulgação na Europa, de modo especial nos países da Europa Ocidental. A obra mestre discutida em todas as pesquisas aplicadas sobre o conceito é o livro de Michael Lipsky (2010), intitulado *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* Este trabalho tornou-se uma fonte de referência e de inspiração para pesquisas sobre a implementação de políticas públicas, dos serviços de governo. Sua originalidade está em mostrar o que acontece no ponto em que a política é traduzida na prática em várias burocracias de serviços públicos, através dos *street-level bureaucrats* (burocratas do nível da rua).

É importante destacar que quando se fala em estudos de burocracia de rua o conceito de *street-level bureaucracy* desenvolvido por Lipsky, tornou-se dominante entre as pesquisas que versam sobre o trabalho nos serviços públicos.

Trata-se de um trabalho proeminente nos estudos de organizações do serviço público na Europa Ocidental, principalmente em relação às mudanças provocadas com a reforma do Welfare State, por chamar a atenção para a necessidade pública de reforçar a disponibilidade e a eficácia dos cuidados de saúde, serviços sociais, educação e aplicação da lei, mostrando que os trabalhos das burocracias *street level* podem ser melhorados e se fazem necessários.

Nos 26 trabalhos publicados no campo da sociologia das organizações, uma constante atenção é conferida ao conceito quanto ao papel da burocracia de rua na política pública, e aos fatores que influenciam seus comportamentos e suas decisões. Estes incluem o problema da escassez de recursos, gerenciamento, negociação permanente, autonomia discricionária e as relações com os clientes. Alguns dos padrões de conduta

que o burocrata *street-level* adota para lidar com estas pressões, aparecem como diferentes formas de racionamento dos serviços, visando tratar os clientes de modo gerenciável. Nesses estudos, o trabalho dos burocratas, que coloca a política em prática, é o principal responsável pelos resultados da política. Nesse sentido cabe ressaltar o seguinte trabalho: *Managing funding constraints in frontline HIV/AIDS social services in Canada* (2008), de Cain e Tood. Baseando-se em um estudo qualitativo, envolvendo 59 profissionais de serviço social em Ontário, Canadá, este trabalho explora a forma como os trabalhadores da linha de frente experienciam as mudanças políticas que restringem o financiamento do governo. Os entrevistados relataram que muitos dos seus clientes primam pelas necessidades imediatas, como comida ou abrigo, ao invés de sua infecção pelo HIV. Segundo seus relatos, os cortes de financiamento podem introduzir incertezas no seu trabalho, e sentem que o seu trabalho agora é mais burocrático e menos solidário. O artigo descreve como os trabalhadores tentam minimizar as mudanças negativas da política percebidas por eles. Os resultados sugerem que a mudança de políticas pode minar os esforços para envolver as pessoas com HIV na prestação de serviços e para defender a mudança do contexto social da epidemia.

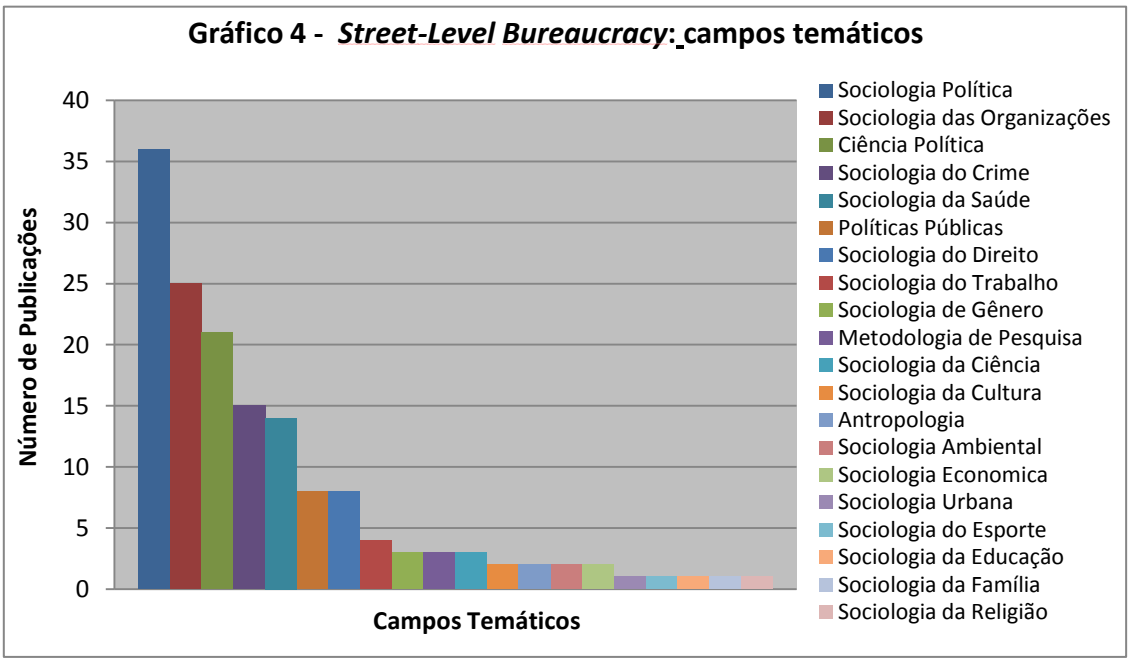
Além dos campos já citados, o conceito também é utilizado com freqüência nos campo da sociologia política e da ciência política, em estudos sobre discriminação, reforma política, instituições públicas, entre outros. Estes estudos, em sua maioria, observam que a utilização dos serviços de bem-estar é impactada, consideravelmente, pela percepção que os trabalhadores da linha de frente fazem de cada caso assistido. Isso leva a diferentes formas de tratamento, mesmo entre aqueles que se enquadram no mesmo perfil. A título de exemplo, destacamos o trabalho de Libor Musil et al. *Do social workers avoid the dilemmas of work whit clients?* (2004). Sua obra e seu nome não aparecem do ponto de vista da quantidade de publicações, com a mesma força inspiradora de Michael Lipsky. Não obstante, também trata do conceito de street-level bureaucy sob as designações de Lipsky. Neste artigo Musil argumenta que é possível identificar duas formas de resposta práticas às restrições de burocracias do nível da rua: adaptando as práticas de trabalho de modo que não prejudiquem os usuários do serviço, e que as difíceis condições de trabalho atinjam a prática mais aceitável profissionalmente. Sua contribuição sobre o tema é útil, especialmente no que diz respeito à identificação de respostas por profissionais que buscam fazer avançar os interesses dos usuários do serviço.

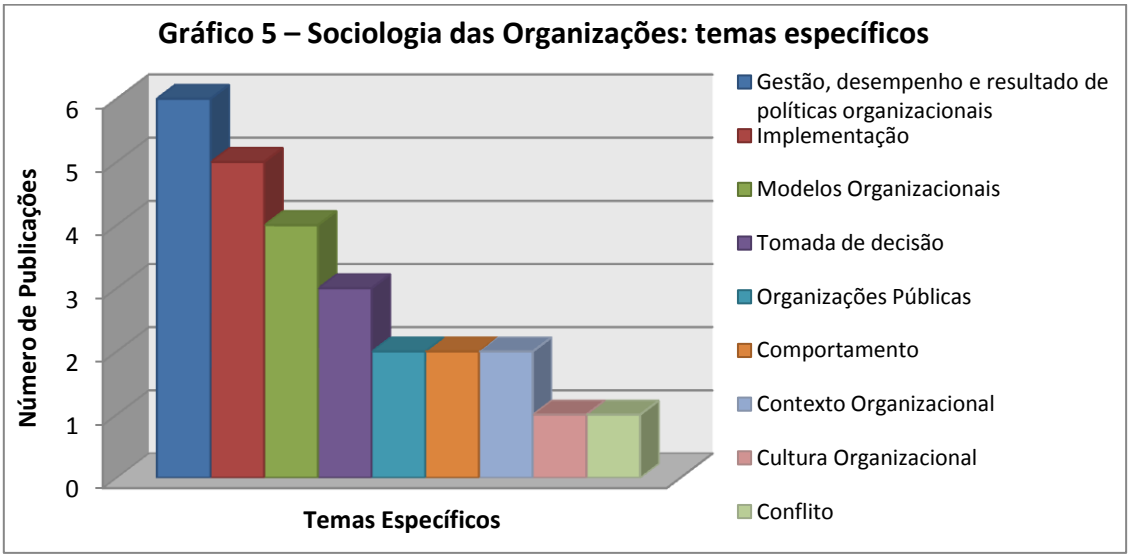
Por último, merecem destaque os trabalhos de Vasileia Papadaki e Eleni Papadaki, *Job satisfaction in social services in Crete, Greece: social workers views* (2006) e *Ethically difficult situations related to organizational conditions: social workers' experiences in Crete, Greece* (2008). Estes trabalhos foram os únicos recorrentes na produção sobre o tema street level bureaucracy. O primeiro apresenta os resultados de um estudo sobre a satisfação no trabalho entre os agentes sociais nos serviços públicos sociais, em Creta, Grécia. Centra-se na satisfação geral no trabalho, bem como sobre a satisfação ou insatisfação desses agentes com aspectos do trabalho intrínseco, extrínseco e organizacional. Os resultados deste estudo sugerem que os entrevistados inquiridos, enquanto experimentaram um nível bastante elevado de satisfação global com o seu emprego, outros indicadores de satisfação no trabalho mostroram que o nível de satisfação no trabalho não era tão alto. As principais fontes de satisfação dos entrevistados foram aspectos intrínsecos de trabalho, enquanto as principais fontes de insatisfação foram os aspectos organizacionais e de trabalho extrínseco. A satisfação no trabalho dos entrevistados mostrou-se significativamente correlacionada com: os anos de desemprego antes dos entrevistados começarem a trabalhar como assistente social, o número de assistentes sociais que trabalham na organização, e a intenção de abandonar ou alterar o seu trabalho actual.

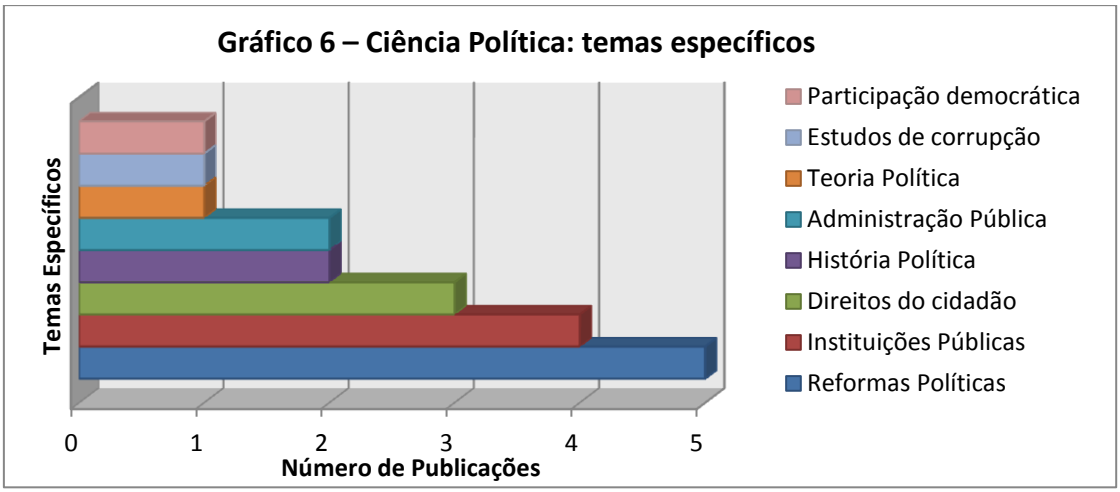
O segundo trabalho, é uma continuidade do estudo desenvolvido com os assistentes sociais das agências de serviços públicos na Grécia. Analisa eticamente as situações difíceis relacionadas com as condições organizacionais relatadas por assistentes sociais que trabalham em órgãos públicos. O estudo mostrou que inadequadamente, os serviços e recursos e as normas de organização e regulamentação resultaram em uma variedade de situações eticamente difícieis. Os assistentes sociais não desenvolviam atividades a fim de melhorar os serviços e recursos adequados para contestar as políticas da agência, eles tentavam encontrar soluções dentro das limitações em que se encontravam. As autoras acreditam que aumentar os recursos e mudanças das condições organizacionais que causam situações eticamente difícieis, contribuiriam para a melhoria das práticas de trabalho social. Assim, o desenvolvimento dos sistemas de apoio para os profissionais é necessário para promover a prática de um trabalho social ético, pois os assistentes sociais não devem ser deixados para lidar com dificuldades éticas por sua própria conta, se a idéia intrínseca às políticas de serviços sociais é prestar um serviço justo e com qualidade.

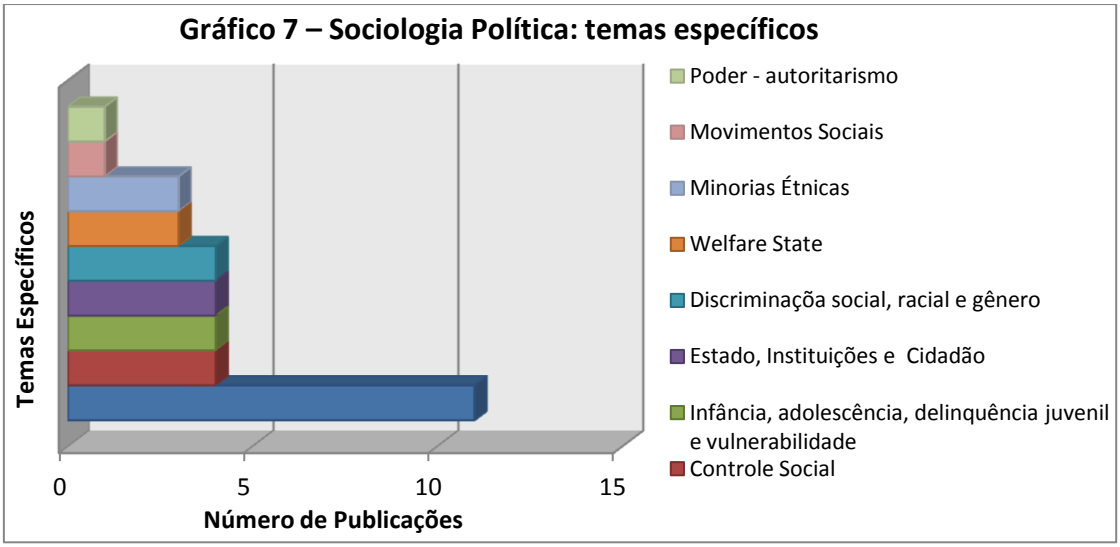
1.3.5 PRINCIPAIS CAMPOS TEMÁTICOS

Como vimos, o conceito de SLB no conjunto dos registros encontrados pela base de dados *Sociological Abstracsts*, é a chave para explicar o trabalho desenvolvido nas organizações dos serviços públicos no ponto de ocorrência da implementação de suas políticas. Entre as pesquisas aparece entre uma grande variedade de campos sociológicos especializados (ver gráfico 4, 5, 6 e 7). Assim, dentre o volume de publicações merece destaque a sua publicação nos campos da *sociologia das organizações*, *políticas públicas*, *sociologia política* e *ciência política*.









Em relação ao campo da sociologia das organizações já foi dito que a abordagem de Michael Lipsky sobre burocracia de rua prevalece em seus estudos.

No campo da sociologia política, merece atenção o destaque do conceito nas políticas sociais dentro do *welfare state*, em especial na Europa Ocidental. O trabalho de Thoren, *Activation policy in action: a street-level study of social assistence in the Swedish welfare state* (2009), investiga as práticas de implementação de políticas de ativação, ao nível da rua, no contexto do *welfare state* sueco. O objetivo do estudo é analisar como a nível da rua os trabalhadores no sistema de serviço social municipal, emitem uma política de ativação e que fatores estruturam suas práticas de implementação. A coleta de dados consiste em observações das operações das equipes no seu cotidiano, entrevistas com políticos locais e outras pessoas-chaves, a análise da política formal e os

documentos do programa. Teórica e metodologicamente, esta dissertação sugere que a forma de organização das condições de trabalho ao nível da rua, das práticas de implementação dos trabalhadores, desenvolvem estratégias de enfrentamento informal. Os resultados do estudo sugerem que as práticas de aplicação ao nível da rua implicam uma série de estratégias de enfrentamento informal na prestação da política de ativação das intenções políticas formais e metas do programa.

Entre os campos com menos publicações é interssante destacarmos dois trabalhos, o primeiro no campo da sociologia do crime, e o segundo no campo das políticas públicas. O artigo *Street-level bureaucracy, interprofessional relations, and coping mechanisms: A study of criminal justice social workers in the sentencing process* (2009), de Halliday et al., argumenta sobre a importância do trabalho interprofissional para a burocracia do nível da rua. Apresenta uma análise etnográfica dos trabalhadores da justiça penal social para elaboração de relatórios "presentence" para os tribunais escoceses. São relatórios, escritos por assistentes sociais para os juízes, para enfatizar questões relativas ao *status* profissional. Os assistentes sociais não tinham certeza de seu lugar no domínio jurídico e estavam preocupados com a sua credibilidade como profissionais da justiça criminal. Os relatórios foram escritos, pelo menos em parte, como uma forma de buscar estima e credibilidade aos olhos dos juízes - uma motivação que minou os objectivos da política de investigação social na condenação. O segundo, *Enforcement styles and public policy outcomes: Labor inspectors and compliance with labor regulations in Brazil* (2009), do autor Pires, sugere que as variações nos resultados de uma mesma política pública pode ser explicada por diferentes práticas e estilos de execução adoptadas pelos burocratas de linha de frente. Baseado em extensa pesquisa de campo sobre a aplicação da legislação trabalhista no Brasil, desenvolve uma tipologia dos resultados da inspeção do trabalho em termos de níveis de conformidade com a regulamentação do mesmo, em diferentes atividades econômicas.

Para finalizar, consideremos o trabalho central sobre o conceito de street-level bureaucracy: *Professionals, discretion and public sector reform in the UK: Re-visiting Lipsky* (2006), de Taylor e Kelly. Este visa examinar em que medida a teoria da discricionariedade de Michael Lipsky, no que se refere aos funcionários da linha de frente do serviço público, ainda é aplicável em função da reforma do setor público, considerando que com a reforma há maior controle gerencial sobre esses profissionais.

A tese principal do trabalho de Lipsky de que os burocratas de rua concebem as suas próprias regras e procedimentos, para lidar com os dilemas de implementação da política, está ligada à reforma do setor público nos últimos 25 anos ou mais. O artigo distingue entre três formas de discrição: regra, tarefa e valor, e avalia o grau em que essas diferentes formas de poder tem sido comprometidas pela reforma. Os exemplos são extraídos principalmente da literatura sobre professores e assistentes sociais. O trabalho centrou-se no Reino Unido e em especial sobre duas profissões. No entanto, pode ser aplicado a qualquer país que tenha sofrido reforma do sector público, e em particular onde processos e procedimentos de "nova gestão pública" foram implementados. De acordo com os resultados, os decisores políticos e os gestores devem considerar em que medida os aspectos positivos de facilitar a discrição no ambiente de trabalho, reduzindo a necessidade de uma "normativa" para lidar com dilemas foram compensados pelo aumento dos níveis da burocracia e da "desqualificação" do profissionais. As três formas de discrição identificadas oferecem a possibilidade de sua aplicação sistemática para o trabalho.

1.3.6 PAÍSES E REGIÕES DE REFERÊNCIA

Em relação ao critério de publicações por países e regiões, a grande maioria das pesquisas estão na região da Europa Ocidental (ver gráfico 8). No entanto, merece destaque a parcela significativa de trabalhos que foram produzidos nos Estados Unidos. São pesquisas empíricas que tratam da prestação serviços de bem-estar pela burocracia de rua. Como exemplo consideramos dois trabalhos. Em *Rescuing children and punishing poor families: Housing related decisions* (2009), de Shdaimah, são apontados os dados de um estudo qualitativo, explorando as percepções dos profissionais bem-estar infantil sobre as decisões relacionadas com a habitação do bem-estar da criança. Foram realizadas entrevistas com uma amostra intencional de 18 advogados de bem-estar infantil, juízes e assistentes sociais com nível de mestrado, a partir de uma grande cidade na Costa Leste dos Estados Unidos. Todos concordaram que há insuficiência de habitação adequada a preços acessíveis. Eles tinham opiniões conflitantes, contudo sobre: 1) o padrão de moradia adequada na ausência de uma definição legal clara, 2) quem deve ser responsabilizado pela habitação que é considerada inadequada; e 3) as conseqüências das condições de habitação para as crianças supervisionadas e suas

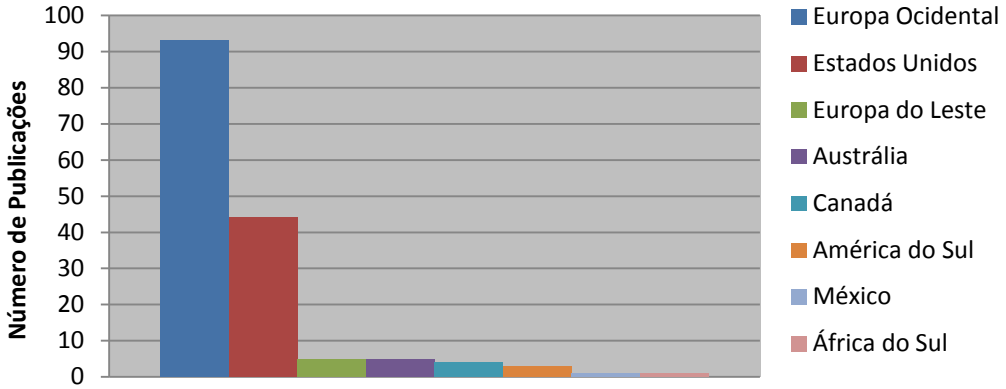
famílias. Assim, a compreensão da política de bem-estar da criança deve incluir a tomada de decisões práticas por aqueles a quem Michael Lipsky (1980) chamou de "burocratas de nível da rua."

Em *Negotiating the discourse of race within the united states welfare system* (2010), de Hjorne et al., é tratada a conhecida problemática entre raça e bem-estar nos Estados Unidos. Um aspecto explorado no âmbito dessa dinâmica é a forma como os beneficiários de cor, navegam as correntes raciais que permeiam a política de bem-estar e que podem resultar em um tratamento diferenciado. A partir de entrevistas qualitativas com 24 beneficiários de cor, este estudo visa compreender as maneiras pelas quais eles negociam suas relações com os assistentes sociais. O estudo conclui que para desviar os estereótipos raciais, os participantes controlam o seu comportamento em busca de traços de raiva que poderia ser interpretado como "rua" em vez de "decente". Os participantes também rejeitaram o discurso da cidadania, procurando acalmar e aplacar os trabalhadores ao invés de afirmar o direito aos benefícios. Esse discurso reproduz os padrões históricos de falta de poder nos Estados Unidos, onde a necessidade de implorar ao invés de reivindicar ressoa forte para pessoas de cor, reforçando o discurso dominante da indignidade e estereótipos raciais dentro do sistema de bem-estar.

As pesquisas publicadas nos países da Europa do Leste e Austrália, não apresentam uma linha de estudo definida, esta é variada. Mas um trabalho merece ser enfatizado: *Employment services in an age of E-government* (2006). Trata-se de um estudo desenvolvido na Austrália sobre a influência das tecnologias de informação e comunicação no trabalho da burocracia de rua. A crescente utilização das tecnologias da informação e comunicação entre os departamentos governamentais e agências não-governamentais mudou fundamentalmente a execução da política de serviços de emprego na Austrália. As disposições administrativas para regular o desemprego e as pessoas desempregadas são constituídas por uma complexa interação contratual entre departamentos do governo como "compradores", e uma série de pequenas e grandes organizações privadas como "fornecedores". Avaliação, acompanhamento e monitoramento das atividades de pessoas desempregadas através das várias partes do sistema de serviços de emprego, tem sido possível pela evolução da tecnologia da informação e programas de computador sob medida. Por conseguinte, a capacidade discricionária que é tradicionalmente associada ao "nível da burocracia de rua" foi

parcialmente transformada em formas mais prescritivas ao "nível da burocracia da tela". O conhecimento incorporado em novas tecnologias baseadas em computador é considerado superior, pois é baseada em cálculos dos objetivos, ao invés de avaliações subjetivas dos trabalhadores individuais. A relação entre o contexto sócio-político da política de desemprego e as formas emergentes de governo eletrônico é explorada por achados ilustrativos de um estudo qualitativo piloto, realizado em dois sites australianos. Os resultados sugerem que algumas das novas tecnologias no sistema de serviços de emprego são bem-vindas, enquanto as demais aplicações são experimentadas como contraditórias ao objetivo de proporcionar um serviço personalizado e respeitoso.

Gráfico 8 – Publicações sobre *Street-Level Bureaucracy*: regiões referentes de pesquisa



2. PROBLEMÁTICA

Este é um estudo sobre burocracia de rua a partir da análise do trabalho cotidiano desempenhado pelos técnicos da área física e social, os buracratas implementadores, do Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), coordenado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), órgão da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

O fenômeno da burocracia de rua a ser analisado consiste na lógica de construção das ações dos burocratas de nível da rua, dentro de condições de trabalho específicas que afetam a rotina dos serviços desses burocratas nessas burocracias. Consiste em explanar como agem os burocratas da ponta, no entender deste ator, para preservar a ordem social de sua agência e do seu serviço. Mais especificamente, trata-se de uma análise do modelo operacional ideal formulado para o Programa Estrutural em Áreas de Risco, em relação à prática empírica dos técnicos burocratas na implementação do programa, contrastando com as questões identificadas por Lipsky em *Street-Level Bureaucracy* (1980), sobre a atuação da burocracia de rua.

De acordo com Lipsky (1980), o fenômeno da burocracia de rua é marcado por dilemas que surgem da tentativa dos burocratas tornarem mais compatíveis os objetivos de suas agências e os recursos disponíveis com as próprias preferências e compromissos. Na execução de suas funções esses burocratas se deparam com uma série de fatores que podem causar tensões na postura do serviço. Eles tentam fazer um bom trabalho de alguma forma, mas é impossível de ser realizado em termos ideais, dada as circunstâncias incertas que marcam as condições de trabalho em burocracias de rua e sob as quais executam o seus serviços: precisam administrar recursos limitados para uma demanda crescente.

A literatura sobre burocracia revela que as decisões dos agentes sociais e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho transformam-se efetivamente na política pública que implementam em nome de suas organizações (LIPSKY, 1980; SILBEY, 1981, 1984; SILBEY; BITTNER, 1982). Parafraseando Lipsky (1980), a hipótese é de que os agentes sociais "criam" a regulamentação que são responsáveis por implementar.

Nessa perspectiva, dá-se de forma plena problematizar o corpo burocrático do Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR) no que tange à sua autonomia de resposta, grau de gestão, qualificação, interações estabelecidas (agência e população) e controle social. Os técnicos da linha de frente do PEAR têm a missão de dar atendimento a uma população de quase 500 mil pessoas[6] em situação vulnerável de risco de suas moradias,

[6] URBEL. **Diagnóstico da situação de risco geológico das vilas, favelas e conjuntos habitacionais de Belo Horizonte 2009**. Belo Horizonte, 2009, 71 p.

o que representa a perda potencial de vidas humanas; aplicar regulamentações e determinar a quem cabe a liberação do benefício. Ainda, lidam com a complexidade de procedimentos burocráticos, conflitos de interesses, e realizam a maior parte de seu trabalho em campo, sob o julgo do olhar direto da população quanto ao desempenho de seu trabalho, além de outros fatores que serão enfatizados no próximo capítulo. Por todas essas razões, os técnicos do PEAR correspondem ao perfil do burocrata de rua típico e, consequentemente, gozam do uso de discricionariedade no exercício de suas funções.

Para esses agentes da linha de frente, é impossível cobrir o universo de pessoas e todos os regulamentos, e por mais que haja tipificações e normativas quanto aos procedimentos a serem adotados, não existe uma forma única de aplicá-los. Assim, esses agentes inevitavelmente têm de: a) escolher áreas ou casos da clientela nos quais irão enfocar ou interagir; b) selecionar os problemas que merecem mais atenção e priorizá-los; e c) improvisar e desenvolver soluções específicas e adequadas aos problemas de cada área e caso em particular.

Neste contexto, a pergunta que orienta esta pesquisa é: Como os burocratas de rua realizam o seu trabalho, na perspectiva de recursos escassos, objetivos difusos, falta de controle e circunstâncias adversas? Por sua vez, esta questão se desdobra nas seguintes:

a) Como os burocratas de rua constroem suas práticas, considerando os diversos referenciais com os quais interagem, seus próprios valores a as estruturas institucionais, organizacionais e coercitivas existentes?
b) Qual é o papel, se houver, das estruturas organizacionais e modelos de gestão na promoção da aprendizagem, experimentação e resolução de problemas para o desenvolvimento dos serviços? Como esses procedimentos organizacionais e processos gerenciais afetam as práticas do trabalho, rotinas e ações ao nível da rua? Como eles afetam os resultados organizacionais?
c) Como as estruturas e dinâmicas relacionais influenciam os burocrtas na implemetação de políticas púbcas?

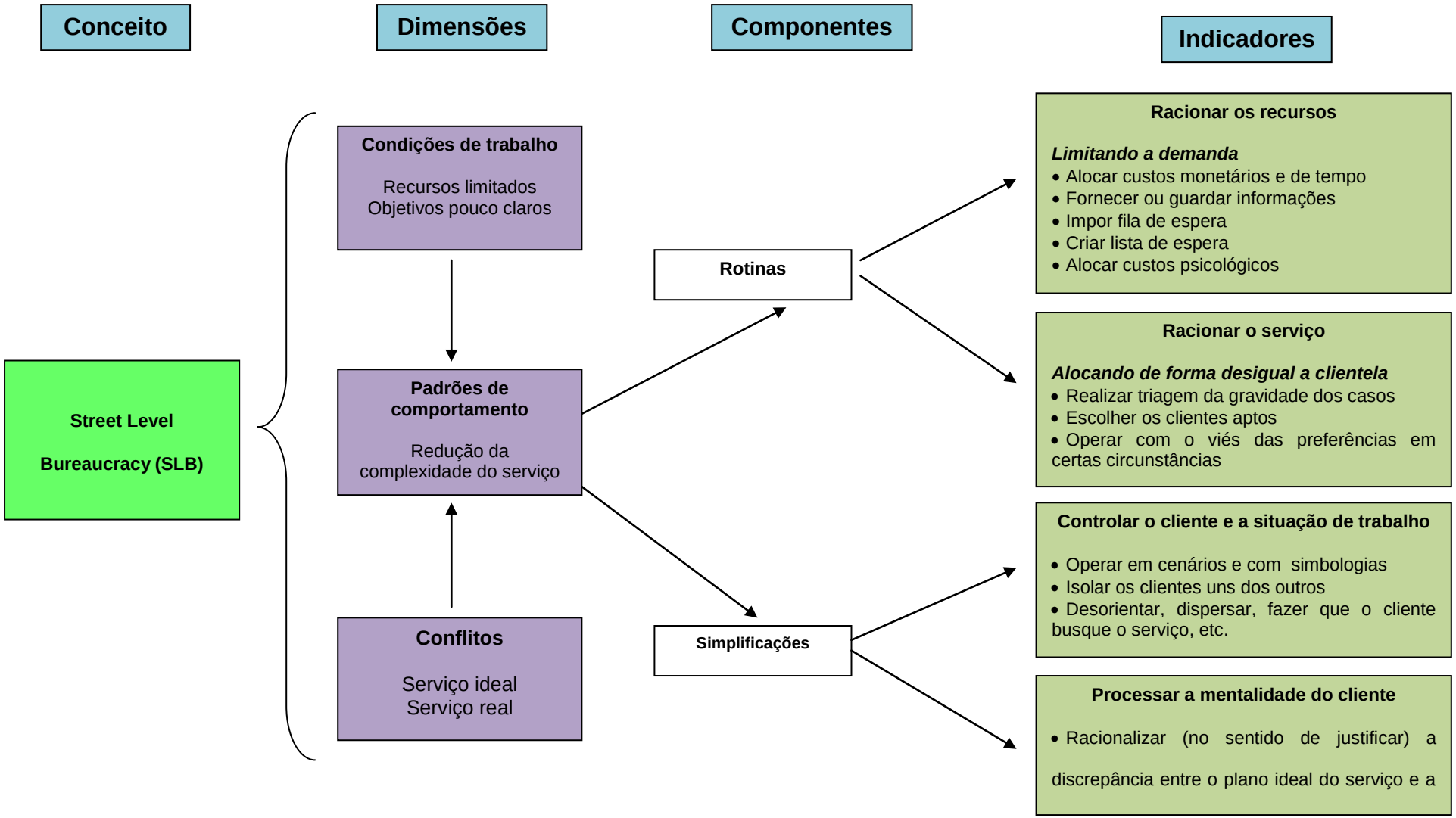
d) Como os referenciais cognitivos dos burocratas, da comunidade e da organização impactam a implementação e a construção da ação?
e) Como é a relação entre os funcionários da linha de frente e sua respectiva organização?
f) Até que ponto as compreenções partilhadas sobre a forma de trabalho ou sobre fornecer recursos, entre as organizações e seus burocratas ao nível da rua, e entre os próprios burocratas, podem contribuir para a variação no comportamento burocrático?
g) Como podemos pensar em responsabilidade e controle das ações dos funcionários da linha de frente dentro de associações heterogêneas, fragmentação da estrutura dos serviços e conflitos internos?
h) Por que em alguns casos, a discrição burocrática serve ao interesse público, enquanto em outros casos não? E como os burocratas do nível da rua lidam com sua autonomia discricinária?
i) Como os burocratas do nível da rua definem o seu papel? Qual a importância que eles atribuem a esse papel? Como eles percebem suas participações na prestação de serviços públicos?

Para buscar respostas, então, resumimos a teoria de Lipsky considerando três dimensões[7]: condições de trabalho, padrões de comportamento e conflitos que compõem o universo de ação dos burocratas de linha de frente na execução de seu serviço.

Em suma, o olhar para uma possível explicação da burocracia de rua do PEAR, assim como de outras, passa, portanto, pelo reconhecimento e compreensão de como seus técnicos da linha de frente constroem suas práticas como parte de uma estrutura institucional e programática, desempenhando funções complexas, sob condições de trabalho específicas que demandam discricionariedade e poder de implementar e decidir sobre a disponibilização dos serviços ao cidadão. Como já ressaltamos, implica em analisar as rotinas e respostas subjetivas dadas pelos técnicos para superarem as incertezas e os conflitos de seu trabalho.

[7] Ver modelo conceitual de análise na página 52.

Quadro 1 – Modelo conceitual de análise a partir de Lipsky (1980)



3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: O PROGRAMA ESTRUTURAL EM ÁREAS DE RISCO (PEAR)

No capítulo anterior, apresentamos o problema de pesquisa a partir da obra de Lipsky sobre SLB. Neste sentido, lança-se mão das dimensões enfatizadas pelo autor – condições de trabalho, padrões comportamentais e conflitos –, considerando-as como elementos substantivos para explicar e compreender as ações dessa burocracia em seu universo de trabalho. Além disso, fizemos uma revisão da literatura científica sobre a burocracia e o processo de implementação, pontuando a importância do burocrata de nível da rua quando se fala em implementação de políticas públicas.

Situadas a literatura e a problemática que delineiam esta pesquisa, apresentaremos, neste capítulo, o campo e objeto de estudo selecionados, os quais permitirão observar a atuação dos burocratas de rua em momentos de implementação de suas ações.

3.1 O LUGAR DO PROGRAMA ESTRUTURAL EM ÁREAS DE RISCO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE

Para o desenvolvimento de nossa análise, escolhemos os burocratas de nível de rua inseridos no Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR). Trata-se dos técnicos que atuam no campo físico e social do programa. São servidores públicos recrutados pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), para implementar as ações de prevenção, gerenciamento, monitoramento e redução do risco geológico, nas áreas das vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares na região urbana de Belo Horizonte.

Como ator da ponta, responsável pela entrega dos serviços do PEAR nas áreas em situação de risco geológico, os técnicos do físico e do social constituem autênticos SLB no sentido de Lipsky. Eles tomam decisões alocativas, exercem discricionariedade e têm grande impacto sobre o processo de implementação. Não obstante, esses atores têm particularidades que merecem mais atenção a respeito de sua forma de atuação na linha

de frente do programa. O fato do PEAR ter núcleos de atividades diretamente dentro das áreas de vilas e favelas acaba tornando-os parte do contexto diário local. Isso proporciona uma relação de bastante proximidade entre técnicos e moradores que, muitas vezes, vai além de suas atribuições de atender especificamente a situação de risco geológico, pois sendo vistos pela população como uma referência do poder público municipal dentro das áreas onde estão inseridos. Acabam, desse modo, tornando-se atores híbridos, pois respondem não apenas pela competência de sua função, mas também por outras demandas sociais de responsabilidade da prefeitura municipal, instância a qual pertence o programa.

Como buscamos compreender o agir da burocracia de rua no processo de implementação, que envolve interações e práticas, entendemos que o olhar dirigido para estes burocratas de rua pode nos indicar elementos importantes para compreender como eles atuam, exercem discricionariedade e como os diversos fatores – relacionais e institucionais – presentes em suas rotinas de trabalho, influenciam sua atuação e, por sua vez, o programa por eles implementado.

Assim, a título de melhor situar os técnicos em sua atuação como burocratas de nível de rua, elucidaremos agora o PEAR em dois momentos: primeiro contextualizando-o, em linhas mais gerais, dentro da política de urbanização habitacional e, em seguida, apresentado o seu desenho de implementação. Depois, pontuaremos a função desses burocratas na implementação das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 é um marco institucional importante no cenário federativo brasileiro, na qual para a maioria das políticas sociais foram definidas competências comuns à União, aos estados e aos municípios, especialmente nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito (art. 23 da Constituição Federal). Ocorreu, portanto, com a Constituição e ao longo da década de 1990, uma forte tendência à descentralização entre as políticas sociais (ALMEIDA, 2000). Os municípios ganharam responsabilidades, como a de formular e implementar a política urbana. Desde então, incumbe exclusivamente às prefeituras municipais ordenar o desenvolvimento urbano, garantindo o bem-estar de seus cidadãos (PAOLUCCI, 2011).

É neste contexto de redemocratização e reformas dos serviços públicos no Brasil que se insere a criação Programa Estrutural em Áreas de Risco, como um componente do conjunto da política habitacional de Interesse Social no cenário da construção da agenda das políticas de moradia, voltadas para o ordenamento urbano nas áreas de ocupação das vilas e favelas de Belo Horizonte. Essas áreas evidenciam historicamente os processos de espacialização da pobreza urbana, de exclusão e segregação, que acompanham precariedades e desigualdades socioespaciais e econômicas.

Desde então, o problema da habitação de interesse social vem sendo tematizado no país, adquirindo maior atenção na agenda do governo, com uma série de novas intervenções por meio de políticas públicas e programas nas áreas de ocupação informal das cidades, especificamente as favelas. Esses programas têm como foco a urbanização e regularização dos assentamentos informais, em vistas à inclusão socioespacial destas áreas e de seus moradores. A atenção para esse problema no âmbito governamental da agenda pública foi possível pelo envolvimento e articulação de diversos grupos de atores, que pressionaram a agenda pública, em vários momentos, com ações coletivas de diferente natureza.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), constituído em 1989, articula atores organizados da sociedade (movimentos de moradia, de associações profissionais e sindicais, e ONGs de assessoria e formação), seja por suas condições de vida e carências atinentes à moradia e bens coletivos, seja por suas ligações com a questão urbana. Durante toda a década de1990, o FNRU lança mão de várias formas de mobilização com o objetivo de aprovação do Estatuto da Cidade, ocorrido somente no ano 2001. O Estatuto passa a regulamentar a política urbana brasileira, apresentando princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos que permitem intervir nas questões urbanas e habitacionais (BRASIL, 2004).

Desde então, os governos municipais passaram a considerar necessariamente os marcos regulatórios federais para a questão da urbanização e da habitação de interesse social na formação de suas agendas. Passaram a assumir diretrizes mais gerais – como a função social da propriedade, o direito à moradia, a gestão democrática das cidades, entre outros – e a aplicar os instrumentos de regulamentação – de regularização fundiária, de intervenção no mercado imobiliário, de participação cidadã e de financiamento das

cidades. Essas mudanças podem ter sido absorvidas na agenda dos governos municipais em maior ou menor grau, dependendo da organização da sociedade civil em cada contexto e de suas redes e das coalizões de sustentação do governo.

Tais novidades na agenda governamental em Belo Horizonte, só foram possíveis graças ao envolvimento e a esforços mobilizatórios de atores coletivos organizados, no sentido da tematização da reforma urbana, da inclusão e do alargamento dos direitos sociais que tanto marcaram a Constituição Federal de 1988 e que, desde então, pautam as políticas sociais do município. Em meados dos anos 1980, foi reconhecida pelo governo municipal, pela primeira vez na história do município, a ocupação informal das vilas e favelas como parte da cidade, através da Lei Profavela (Lei n° 3.995/1985), a qual já previa a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos. Esse reconhecimento implicou na formulação de uma política voltada para os assentamentos informais e o desenho de programas com essa finalidade.

A Política Nacional de Habitação teve uma inflexão mais significativa em Belo Horizonte a partir de 1993, com a formulação da Política Municipal de Habitação e a criação do Sistema Municipal de Habitação, constituído pela Secretaria Municipal de Habitação e pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)[8], pelo

[8] A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), responsável pela criação e gestão do Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), resulta de uma transformação feita na estrutura da em presa Ferro de Belo Horizonte S.A (FERROBEL), autorizada pela lei nº 898 de 30 de abril de 1961, que exercia atividades de exploração, comercialização e industrialização de minérios no município de Belo Horizonte. Em setembro de 1983, a FERROBEL também passa a exercer atividades de urbanização, adquirindo nova denominação: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Em 1993, é implantando o Sistema Municipal de Habitação, sendo atribuído à URBEL o papel de elaboração e execução da Política Municipal de Habitação Popular. Em maio de 2003, o Poder Executivo Municipal, através da lei 8.146/00 a URBEL sofre nova reestruturação, passando a ser o órgão da administração do município (no contexto da Política Municipal de Habitação Popular) responsável pelo planejamento e execução das ações e intervenções de urbanização das vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social. Sua atuação abrange o total de 174 vilas e favelas e 24 conjuntos habitacionais espalhados em todas as regiões da cidade, contemplando cerca de 500 mil moradores, o equivalente a 19,5% da população total de Belo Horizonte. A principal ferramenta de planejamento que norteia e hierarquiza as intervenções estruturantes da URBEL e da Prefeitura nas comunidades é o PGE (Plano Global Específico). Também fica a cargo da URBEL a coordenação da estratégia de intervenção nas áreas de risco geológico – sujeitas a deslizamento de encosta e inundação –, e a remoção e o reassentamento de famílias de áreas de risco ou para a realização de obras públicas. A linha de trabalho da empresa está em consonância com o programa de governo democrático e popular que administra a cidade desde 1993. Destacam-se aí a inversão de prioridades, a participação dos cidadãos e de movimentos sociais organizados, tanto na formulação e execução de políticas públicas quanto na definição da aplicação de recursos, além da busca de parcerias com a sociedade civil e com outras esferas de governo. Em conseqüência disso, as áreas ocupadas irregularmente passaram a receber tratamento diferenciado através do planejamento e intervenções integradas de cunho urbanístico, ambiental, social e de regularização fundiária, com o propósito de incluí-las no mapa da cidade formal já urbanizada (*site* URBEL).

Conselho Municipal de Habitação, pelo Fundo Municipal de Habitação e pelo Orçamento Participativo (OP)[9]. A edição da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei n° 7166/1996), que resultou numa série de planos com o objetivo de definir linhas, diretrizes e metas para gerir e planejar o espaço urbano e o reconhecimento das áreas de ocupação informais, como um setor especial (SE-4), foi precursora no país do que veio a ser o estabelecimento jurídico-urbanístico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)[10], com a finalidade de regularização das áreas de ocupação informal. Essa intervenção estruturada foi se aprimorando ao longo dos anos 1990, instrumentalizada pela formulação do Plano Global Específico (PGE) para cada vila e favela que compõe a "cidade informal"[11], onde a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) passou a intervir nestes locais, de forma planejada e organizada, com o propósito de incluí-las à chamada "cidade formal"[12]. O PGE adota uma abordagem que atua em três linhas de ação:

---

[9] O orçamento participativo é um mecanismo governamental de democracia, pois envolve a participação direta das comunidades locais nas decisões sobre os diversos sistemas de infraestruturas urbanas e obras emergenciais. Um aspecto importante do Orçamento Participativo é que proporcionou a criação do Plano Diretor de Urbanização das vilas e favelas e, também, levou o município de Belo Horizonte a criar o Plano Diretor de Drenagem Urbano – PDDU (AZEVEDO; FERNANDES, 2005). Por sua vez, inspirou a implantação, em 2007, do DRENURBS – Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte (PAOLUCCI, 2011).
Em 1996 foi criado o Orçamento Participativo de Habitação (OPH), destinado à alocação de recursos para a construção de novas unidades habitacionais por meio de programas de autogestão ou de gestão pública (*site* URBEL).

[10] Art. 12 da Lei n° 7.166/1996: "São ZEIS as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, subdividindo-se nas seguintes categorias: I - ZEIS-1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e à sua integração à malha urbana; II - ZEIS-2, regiões não-edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social; III - ZEIS-3, regiões edificadas, nas quais o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social".

[11] A expressão *cidade informal* é associada ao espaço de loteamentos irregulares do município, a Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), prevista pelo art. 5 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (Lei n°7.166/1996), Essas áreas estão sob responsabilidade da URBEL.

[12] A expressão *cidade formal* faz referência ao espaço de loteamentos regulares do município. No art. 5º da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (Lei n° 7.166/1996), encontram-se sete categorias de loteamentos regulares: Zona de Preservação Ambiental (ZPAM), Zona de Proteção (ZP), Zona de Adensamento Restrito (ZAR), Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), Zona Central (ZC), Zona Adensada (ZA) e Zona de Grandes Equipamentos (ZE). Quem faz o controle desses espaços é a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). Instituída pela Lei Municipal nº 1.747/1969, a SUDECAP é o principal órgão executor das obras de infraestrutura urbana e dos bens imóveis públicos em Belo Horizonte. Em colaboração com a Administração Direta do Poder Executivo, ela 1) transforma os bairros da periferia, 2) adequa as áreas centrais ao trânsito e ao adensamento populacional, 3) mantém ruas, galerias, córregos, viadutos e prédios públicos.

regularização urbanística, regularização fundiária e desenvolvimento socioeconômico e organizativo (BRASIL, 2004).

Outro elemento fundamental de inovação da política habitacional voltada para a regularização das vilas e favelas e das formas de intervenção, a exemplo do Estatuto da Cidade, consiste na incorporação da participação cidadã através da criação de diversas instâncias de participação nos anos 1990, sendo: o Conselho Municipal de Política urbana (no que tange às interfaces com o Plano Diretor e legislação de uso e ocupação do solo), o OP, as Conferências de Habitação e de Política Urbana, que possibilitam a participação e intervenção nos processos decisórios e de gestão e, em nível menor, na formulação de políticas, programas e projetos (BRASIL, 2007).

A partir desse novo cenário que se estabelece na agenda das políticas de urbanização e moradia do governo municipal, os assentamentos informais passaram por um processo de gestão e planejamento, por meio de intervenções estruturais, para integrar as áreas marginais à cidade formal. Pela Lei n° 6.326/1993, que, entre outras providências, deu nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular, a PBH sob coordenação estratégica a cargo da URBEL implementa, em 1993, o Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), com o objetivo de "diagnosticar, prevenir e minimizar situações de risco geológico-geotécnico[13], estruturando as áreas de risco[14] das vilas e favelas, visando à diminuição de ocorrências de acidentes, garantindo a segurança da população envolvida" (CERRI; NOGUEIRA,2006).

Com a execução do PEAR, estabelece-se nas áreas das vilas e favelas uma gestão específica para lidar com a situação de risco geológico, que tem por diretriz mestra a

---

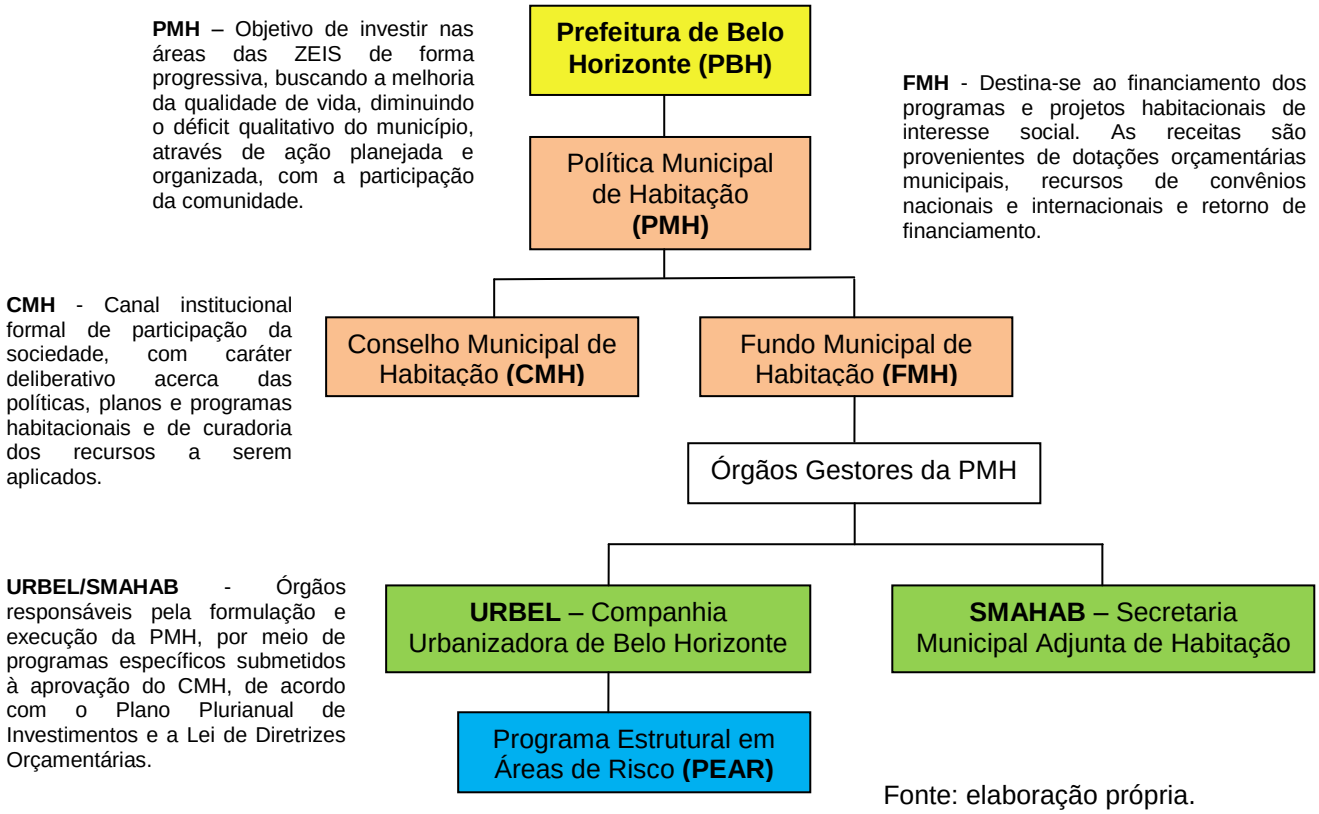
[13] A URBEL considera *risco geológico-geotécnico* aquele associado à instabilidade de encostas (quedas de blocos e escorregamentos de solo, rocha, aterro e lixo) e drenagem das margens (enchentes, inundações e demais processos erosivos).

[14] Área passível de serem atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeitos adversos. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos a sua integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas ocorrem em núcleos habitacionais de baixa renda – assentamentos precários ou informais, a exemplo das favelas (URBEL, 2009).

adoção de medidas não-estruturais[15], a partir de ações de urbanização (implantação de infraestruturas urbanas, vistorias individualizadas e monitoramento no período chuvoso), manutenção (execução de obras de pequeno e médio porte, para minimizar situações de risco) e regularização fundiária (remoção temporária para reconstrução de moradias ou para o reassentamento definitivo), de modo a possibilitar a convivência com um determinado nível de risco para o qual ainda é possível monitorar o processo geológico.

Desse modo, a implementação do PEAR é decorrente das ações coletivas articuladas pelos diferentes grupos organizados da sociedade por mudanças na política de urbanização e habitação de interesse social, absorvidas na Constituição Federal de 1988.

Figura 1 – Organograma de integração do PEAR na Política Municipal de Habitação



Fonte: elaboração própria.

[15] As medidas não-estruturais visam à melhor convivência da população com o risco decorrente da geologia do solo (escorregamento, inundações, erosão, etc.) dos locais onde habita, que apresentam esse tipo de risco, além de possibilitar uma redução de custos: financeiro, para os orçamento público, pois obras de manutenção e recuperação das áreas de risco, quando possíveis, podem significar um custo bem menor do que toda a logística para remoção do morador e obstrução do local, e seu posterior reassentamento em uma moradia popular; e também de custo sociocultural, especialmente, para a população, que tem seus laços sociais e identidade já consolidados no lugar (CERRI; NOGUEIRA, 2006).

3.2 DESENHO DO PROGRAMA ESTRUTURAL EM ÁREAS DE RISCO (PEAR)

O Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), como já descrito, foi criado em 1993, no âmbito do governo municipal. Sua atuação efetiva ocorre no ano de 1994, em resposta ao primeiro Diagnóstico de Risco Geológico, realizado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), nas áreas das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), formadas pelas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares em Belo Horizonte. O diagnóstico definiu o universo de edificações em distintas situações de risco geológico/geotécnico, culminando na implantação do atendimento à população específica, através de vistorias e intervenções pontuais realizadas por geólogos e engenheiros, acompanhados por técnicos sociais (psicólogos, geógrafos e sociólogos), rotineiramente dentro da atuação do PEAR. É um programa de assistência técnica física e social, de caráter contínuo, às famílias moradoras em áreas de risco geológico efetivo. Visa diagnosticar, prevenir e minimizar situações instáveis de risco geológico com a estruturação e revitalização das áreas caracterizadas por essa modalidade de risco.

O PEAR tem sua formulação baseada na metodologia de Cerri (1993)[16], cuja premissa básica é conhecer (mapeamento dos locais de risco) para prevenir (gerenciar o risco) que, por sua vez, foi inspirado no modelo da *United Nations Disaster Relief Office*

[16] Cerri (1993), acerca do problema da ocupação em áreas de risco, propõe a elaboração de mapas de risco geológico em duas etapas principais. A primeira refere-se à produção do mapa de suscetibilidade pelo cruzamento dos mapas temáticos do meio físico com o mapa de uso e ocupação do solo como indutor dos processos geológicos. A segunda prevê o cruzamento do mapa de suscetibilidade com o mapa de uso e ocupação do solo, representando nesta etapa, as consequências (danos) potenciais associadas. Esses mapas representam os resultados da avaliação de risco, a qual se refere à estimativa da extensão dos prováveis danos decorrentes de um desastre natural (perigo). Os danos podem ser na forma de perdas de vidas ou ferimentos, danos aos recursos da terra e propriedades. A avaliação do perigo é resultante da combinação das informações do meio físico (tipo de solo, declividade, clima, etc.) e do mapa de inventário de processos como os de escorregamentos e de erosão. Os atributos descritos neste mapa podem ser analisados qualitativamente, classificando-se, por exemplo, em baixo, médio ou alto perigo. O mapa de perigo representa, portanto, o potencial de ocorrência, em uma área ou região, de processos que podem ser causadores de desastres naturais. Nesses mapeamentos, são avaliados os fatores considerados essenciais à análise do risco: 1) a probabilidade ou possibilidade de ocorrência de escorregamentos e inundações/enchentes; 2) a vulnerabilidade em relação às formas de uso e ocupação; e 3) o potencial de dano. Estes fatores definem a setorização e o grau de risco. O mapeamento constitui um instrumento com importantes subsídios para o adequado planejamento do uso e ocupação do solo visando o controle e redução dos desastres decorrentes de fenômenos naturais (TOMINAGA *et al*., 2009). No Brasil, as experiências de elaboração de cartas/mapas de risco associadas aos movimentos de massa são bastante recentes. Os primeiros trabalhos surgiram apenas no final da década de 1980, como os de Prandini *et al*. 1987 e Sobreira, 1989. A partir destes trabalhos evidenciou-se a importância das cartas de risco geológico como instrumento técnico fundamental para ações de gerenciamento e redução das consequências dos acidentes geológicos (CERRI; AMARAL, 1998).

(UNDRO). Este modelo valoriza a ideia de se desenvolver medidas preventivas, que englobam o planejamento do uso e da ocupação do solo em função do risco, bem como o aperfeiçoamento da legislação de segurança contra desastres naturais. Nessa perspectiva, após o primeiro diagnóstico de risco nas vilas e favelas, em 1994, tiveram início as vistorias individualizadas; as ações preventivas durante o ano, e de monitoramento no período chuvoso; a execução de obras com doação de material e assistência técnica; e as remoções temporárias e definitivas dos moradores em situação de risco (CERRI; NOGUEIRA, 2006).

A URBEL é o órgão da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), vinculado à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI), responsável pela elaboração, gestão, coordenação, operacionalização e fiscalização do PEAR, através do desenvolvimento de ações como: atualização do diagnóstico da situação de risco geológico em Belo Horizonte, que permite o monitoramento das áreas instáveis e o direcionamento de recursos para minimizar e erradicar o risco e a criação/implantação de políticas complementares[17].

Em 2003, a URBEL passou por uma reestruturação administrativa, por meio da criação das diretorias de Planejamento, de Manutenção e Áreas de Risco, de Mobilização Social e de Relações Institucionais, com as quais o PEAR ganhou novo impulso. Com isso, A URBEL passa a ter um departamento específico para gerir os problemas pertinentes à situação de risco geológico em Belo Horizonte, a Diretoria de Manutenção e Áreas de

[17] Entre essas políticas podemos mencionar: A reconstrução em alvenaria do Abrigo Municipal Granja de Freitas, em 1998, que passou a ser estruturado em cômodos, divididos em quarto, banheiro, sala e cozinha acopladas, por pavilhão; Implantação do banco de dados digital, em 1999, permitindo que atualmente as secretarias regionais tenham acesso em tempo real ás informações referentes aos dados das áreas de risco, inclusive de alimentá-lo. Em 2009, esse banco foi integrado ao Sistema Municipal de Defesa Civil (SIMDEC), agilizando o atendimento (antes as informações eram via fax ou telefone); Organização dos Núcleos de Defesa Civil (NUDEC), propostos em 1993 e retomados a partir de 2003, integrados por moradores/lideranças formais ou não, para participarem efetivamente da política pública para áreas de risco; Criação dos Centros de Referência em Áreas de Risco (CREAR), um espaço físico localizado em áreas monitoradas pela URBEL, com o objetivo de agilizar e aproximar o atendimento do PEAR a população; Execução do Plano Municipal de Redução de Risco, em 2004, contratado pela PBH, com o objetivo de apoiar na prevenção e erradicação do risco geológico; entre outras (CAMPOS, 2011; URBEL, 2004); Em 2002/2003, em função das chuvas ocorridas que deixaram aproximadamente 3.500 pessoas desabrigadas e 300 mortos em todo o Estado de Minas Gerais, sendo 16 na capital, a PBH criou o Programa Bolsa Moradia, em 2003, que consiste no pagamento de aluguel no valor de R$400,00, para famílias removidas de forma definitiva de áreas de risco geológico (podendo também ser estendida em caso de remoção temporária, dependendo de avaliação e aprovação da diretoria da URBEL), até o posterior reassentamento (URBEL, 2009).

Risco (DMA), que atua em colaboração com as Secretarias de Administração Regional[18]. A DMA possui uma gestão descentralizada composta por três setores: Divisão de Gestão de Áreas de Risco (DVGAR), localizada na sede da URBEL, Divisão Operacional Leste (DVOL) e Divisão Operacional Oeste (DVOO), localizadas nas Regionais Leste e Oeste de Belo Horizonte, nos espaços físicos dos Centros de Apoio Leste e Centro de Apoio Oeste, respectivamente. A gestão do risco nas áreas de ZEIS[19] (ver Tabela 1) tem como parâmetro para sua ação/interveção as Regionais Administrativas, um total de nove (ver Tabela 2), em que se encontra dividido o município de Belo Horizonte (ver Anexo A).

Tabela 1 – Área de atuação do PEAR em relação ao território e população de Belo Horizonte

PEAR	Nº de Vilas, Favelas, Conj. Habitacionais e Assentamentos (ZEIS I e III)	Área das Vilas, Favelas, Conj. Habitacionais e Assentamentos (ZEIS I e III) em Km²	População em Vilas, Favelas, Conj. Habitacionais e Assentamentos (ZEIS I e III) em nº de habitantes
	174	**16,75**	**471.344**
Belo Horizonte			
	Nº total de Vilas, Favelas, Conj. Habitacionais e Assentamentos (ZEIS I e III)	Área total em Km²	População total em nº de habitantes
	208	**335**	**2.412.937**

Fonte: elaboração própria, a partir de dados publicados no site da URBEL.

[18] A região de Belo Horizonte foi dividida em nove grandes regiões administrativas (Barreiro, Centro Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova) para descentralizar vários serviços prestados pela Prefeitura Municipal, visando uma administração mais eficiente e mais próxima dos moradores de cada região.
Cada uma das secretarias de administração regional funciona como mini-prefeituras. As regionais estão subdivididas em duas grandes áreas: social e urbana.

[19] As áreas de atuação da URBEL se restringem às regiões do município definidas, de acordo com o Plano Diretor de Belo Horizonte, como ZEIS-1 e ZEIS-3 (Zonas de Especial Interesse Social), nas quais o PEAR concentra o seu trabalho (*site* URBEL).

Tabela 2 – Distribuição e número de áreas de atuação da URBEL/PEAR por Regional Administrativa e Divisão Operacional[20]

Distribuição por Regional e Divisão Operacional	Número de áreas de atuação		
DVOL/Regionais	**Vilas e Favelas**	**Conjuntos Habitacionais antes de 1993**	**Outros Assentamentos**
Centro-sul	17	1	0
Leste	19	3	1
Nordeste	27	2	1
DVOO/Regionais	**Vilas e Favelas**	**Conjuntos Habitacionais antes de 1993**	**Outros Assentamentos**
Barreiro	22	1	4
Noroeste	22	2	0
Norte	8	6	2
Oeste	28	0	0
Pampulha	13	2	1
Venda Nova	18	2	1
Total	124	24	10

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da URBEL, 2009.

Podemos constatar pelos dados das tabelas 1 e 2 que o universo de atuação do PEAR abrange dimensões significativas dentro do território de Belo Horizonte, quanto ao número de ocupações em ZEIS. Cabe considerar que as ZEIS são áreas cujo grau de risco geológico do solo atinge as edificações construídas, oferecendo risco de vida a uma população que compreende o 19% da população total de Belo Horizonte, distribuída em uma área que já ocupa o equivalente a 5% da extensão territorial do município. É, portanto, um trabalho de grandes proporções o realizado pelo PEAR, cuja meta de redução das áreas de risco, não paira apenas sobre uma questão do ordenamento urbano ou de promover estatísticas positivas para o programa. Implica também, e podemos dizer principalmente, em lidar com a complexidade do risco iminente de perdas de vida, se não é dada uma resposta quase que imediata às solicitações de vistorias demandadas pelos moradores dessas áreas em situação de risco geológico que integram a região de Belo Horizonte.

[20] Cabe considerar que o número de ZEISs por regionais é pouco significante, pois não há correlação com a superfície ou a população de cada uma delas. Por exemplo, a Região Centro-Sul ocupa o segundo lugar em termos de menor quantidade de ZEISs, após as Regiões Norte e Pampulha, mas, por outro lado, abriga os únicos dois aglomerados do município: Santa Lúcia e Serra, sendo esta última a maior do município em termos de concentração de população em favela (46.086 habitantes) e de extensão (1,47 km²).

Nesse contexto da arquitetura de execução do PEAR a DMA é responsável pelas ações de formulação, planejamento, avaliação e definição da agenda, das estratégias de operação de trabalho do programa. No âmbito da DVGAR, ocorre a gestão e supervisão de normas e procedimentos para a concessão dos benefícios previstos pelo programa ao morador, que já teve sua solicitação de vistoria atendida pelo técnico. Quanto as DVOL e DVOO atuam na supervisão, coordenação, operacionalização e monitoramento das atividades designadas para implementação do programa, bem como coordenam e monitoram o trabalho realizado pelos técnicos do físico e social. Para isso, atualmente, ambas, Divisão Operacional Leste (DVOL) e Divisão Operacional Oeste (DVOO), contam com um quadro de 13 funcionários distribuídos entre os cargos de chefe, supervisor, técnico físico e social e secretária. Na sede da URBEL, o PEAR atua com uma equipe de 11 funcionários nas funções de diretoria assessoria e técnico físico e social. Ao todo são 34 funcionários distribuídos entre a sede e as duas divisões. No caso das funções de técnico, esses quadros, porém não são fixos, podendo sofrer variação quanto a sua distribuição de acordo com a demanda, período do ano e com o número de obras realizadas, em cada Divisão Operacional.

Tabela 3 - Distribuição do atual quadro de funcionários do PEAR em números e cargos [21]

CARGOS	DVOL	DVOO	URBEL (SEDE)
Diretoria	-	-	1
Chefia	1	1	-
Assessoria	-	-	2
Supervisão	2	2	-
Técnico Físico	6	6	3
Técnico Social	3	3	4
Total	12	12	10

Fonte: elaboração própria, a partir de dados coletados no site da URBEL e com a DMA.

[21] A tabela foi elaborada considerando os cargos que, na hierarquia entre a formulação, gestão e a implementação, configuram a base da atuação do programa. O PEAR conta ainda, com outros cargos, dentre eles de estagiário, secretária, motoristas, pedreiros, entre outros, que auxiliam na entrega do benefício do programa à população das áreas de risco. É importante ressaltar, que a URBEL dá preferência pelo recrutamento de mão-de-obra dentro das áreas das vilas e favelas – no caso dos cargos de estagiário, secretária e pedreiro – para trabalhar nos CREARs e nas Divisões Operacionais, cujas instalações também se encontram dentro dessas áreas, reforçando a aproximação e conquista da confiança da população em relação ao programa.

A política de implementação do PEAR conta, ainda, com uma gestão compartilhada, visando à aproximação e o envolvimento da população, e ao mesmo tempo possibilita uma atuação mais efetiva do programa no controle e atendimento das áreas de risco. Para tanto, a URBEL instituiu os Núcleos de Defesa Civil (NUDEC)[22], formados por moradores/lideranças das áreas de risco e capacitados pelos técnicos do PEAR, para atuarem junto as suas comunidades nas ações de prevenção, monitoramento e fiscalização das áreas inseguras; e o Grupo Executivo de Áreas de Risco (GEAR)[23], composto por diversos órgãos da PBH, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia militar e concessionárias de água e energia. Houve também a implantação dos Centros de Referência em Áreas de Risco (CREARs)[24] que deu início à presença do Poder Público, diariamente, nas áreas com maior incidência de risco do mapa de distribuição dos CREARs (ver Anexo B). Além disso, para auxiliar as ações e/ou intervenções de remoção e reassentamento de famílias de áreas de risco ou para a realização de obras públicas, a PBH passou a oferecer o Programa Bolsa Moradia[25] e o Programa de

[22] São objetivos dos NUDEC: estreitar a relação com a comunidade viabilizando a gestão compartilhada; informar à sociedade sobre a política de área de risco, visando concretizar parcerias; abordar a situação de risco geológico de forma integrada e interdisciplinar; reforçar os princípios básicos do PEAR; e instrumentalizar a sociedade para sinalizar sobre os indícios de problemas e repassar os alertas recebidos. Existem 48 núcleos organizados, com uma média de 414 voluntários, abrangendo 56 comunidades de todas as regiões da cidade. (*site* URBEL).

.

[23] Objetiva a resolução imediata dos problemas ocorridos em função das chuvas em toda a cidade, através da otimização de recursos humanos e logísticos. É acionado no período chuvoso (outubro a março), operando nos finais de semana como uma central de atendimento na Defesa Civil e acionamento dos órgãos necessários de acordo com as demandas (*site* URBEL).

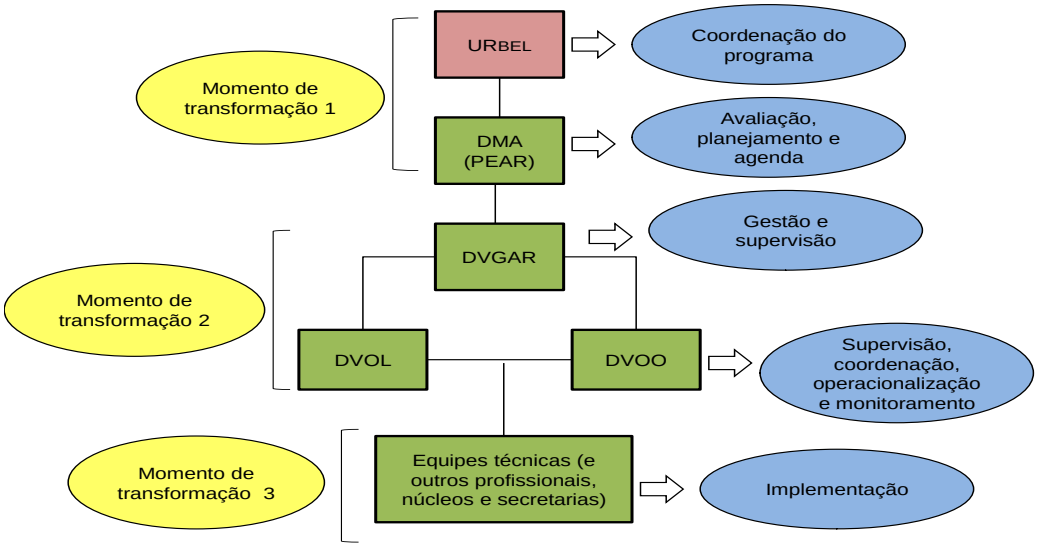
[24] Os CREARs funcionam como uma espécie de posto avançado do trabalho preventivo no interior das vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares, funcionando como instrumento facilitador para solicitação de vistorias por parte dos moradores, além da intensificação do monitoramento de situações de perigo. Sua estrutura física dispõe de cozinha, banheiro, colchões e cobertores para abrigar pessoas, momentaneamente, em caso de chuvas intensas no período da noite. Outra vantagem do CREAR é ampliar a possibilidade da participação dos moradores nas atividades de prevenção, interferindo com sugestões e soluções dos problemas causados pelo risco geológico. As suas instalações também são usadas para reuniões dos Núcleos de Defesa Civil e de entidades associativas. Cada um dos sete núcleos do CREAR, possui uma equipe de 3 funcionários, nas funções de técnico físico (engenheiro e geólogo) e secretária (*site* URBEL).

[25] O Programa Bolsa Moradia garante um auxílio mensal no valor de R$ 400,00, destinado ao pagamento de aluguel, para famílias removidas de áreas de risco geológico-geotécnico, risco social ou em função de obras, até que a família seja reassentada definitivamente.
Cabe ao beneficiado procurar uma moradia em lugar seguro e assinar um contrato com o locatário do imóvel. Todo mês, o recibo original que comprova o pagamento do aluguel deve ser apresentado à URBEL. Além disso, o morador deve arcar com as despesas referentes a água, luz, condomínio e IPTU, bem como promover eventuais reparos necessários para a manutenção do imóvel nas condições em que foi recebido. O imóvel locado é previamente vistoriado pela URBEL (*site* URBEL).

Remoção e Reassentamento em Função de Risco e Obras Públicas (PROAS)[26], os quais permitiram intensificar a recolocação das famílias que viviam em situação de risco em moradias seguras.

O PEAR, como programa que integra a Política Municipal de Habitação (PMH), tem suas atividades custeadas por recursos financeiros do próprio município. Através do Fundo Municipal de Habitação (FMH), cujas receitas são provenientes de dotações orçamentárias municipais, recursos de convênios nacionais e internacionais e retorno de financiamento, a URBEL, como órgão da prefeitura responsável pela execução da PMH, recebe uma cota desse fundo que é repassada diretamente pela PBH. Nos últimos dois anos o valor anual desse fundo foi de 10,5 milhões de reais[27], sem o custeio da equipe, exclusivamente para execução da logística que envolve o desenvolvimento das atividades do programa, como: as vistorias, as remoções, a realização de obras corretivas e preventivas, materiais informativos, contratos de manutenção para obras, equipamentos, veículos de transporte, capacitação, entre outras.

Figura 2 - Cadeia de atores entre formulação e implementação do PEAR



Fonte: elaboração própria.

[26] O PROAS, em funcionamento desde 1995, é um programa da Política Municipal de Habitação Popular. Sua ação está voltada para a remoção e o reassentamento de famílias removidas em decorrência da realização de obras públicas, que tenham sido vítimas de calamidades ou que sejam moradoras de áreas de alto risco geológico com perigo de acidentes (*site* URBEL).

[27] Informação cedida pela Diretoria de Manutenção de Áreas de Risco (DMA) da URBEL.

O contexto de implementação do PEAR, influenciado por uma cadeia de atores, demonstra o que vimos na discussão da problemática de pesquisa, na qual apontamos que as diversas decisões tomadas anteriormente pelos atores acabam gerando aspectos específicos para o processo de implementação. Da mesma forma, a complexa cadeia que envolve a implementação pode influenciar as diversas decisões tomadas pelos burocratas de nível da rua – recursos escassos, demanda de serviço, decisões ambíguas, ou mesmo contraditórias, entre ouros (LIPSKY, 1980; Hill, 2003).

3.2.1 AÇÕES, CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO E FORMAS DE ABSORÇÃO DAS DEMANDAS

Para atingir os objetivos do PEAR, a equipe técnica realiza ações e/ou intervenções tendo como unidade de análise, para definição dos procedimentos a serem adotados, a moradia de cada família que solicita o serviço por meio de vistorias pontuais de engenheiros e geólogos (URBEL, 2009).

Nesse sentido, para a inclusão de uma família/morador como beneficiário do PEAR, devem ser atendidos os seguintes critérios[28], conforme as diretrizes da Política Municipal de Habitação (PMH):

1. Estar em situação de risco geológico;
2. Morar em áreas delimitadas como ZEIS;
3. Residir há pelo menos dois anos no imóvel;
4. Ser proprietário do imóvel;
5. Ter renda familiar inferior a 5 salários mínimos;
6. A casa tem que ser de alvenaria;
7. Não ter sido beneficiado por outros programas habitacionais;
8. Excluem-se moradias de lonas, madeirite e similares;
9. Excluem-se as ocupações nas faixas de servidão e/ou domínio do governo federal e estadual e áreas pertencentes a particulares.

[28] Esses critérios podem ser quebrados, na prática, se o técnico entender e julgar necessário diante de um determinado caso. A quebra de um critério depende da avaliação e aprovação da diretoria direta do PEAR, e é encaminhada pelo técnico que fez o atendimento.

A solicitação de vistoria pelo morador da área de risco à central de atendimento da URBEL é a principal forma de recrutamento (cuja pré-identicação de seu público alvo, deve-se ao mapeamento das áreas de risco nas ZEIS, âmbito de atuação do PEAR) e incorporação das demandas no programa. Abre a porta para o contato direto com o morador da área de risco, bem como permite o levantamento de informações quanto aos critérios estabelecidos como precondições de inclusão desse morador como beneficiário do programa. Essas informações, acerca dos critérios para receber o benefício do PEAR, passam pela abordagem e avaliação do técnico social para confirmação de sua veracidade. Outras formas oficiais de recebimento e absorção das demandas ocorrem através dos Centros de Referência em Áreas de Risco – CREAR, das Regionais, da GEAR e por intermediação dos NUDEC. Não obstante, essa demanda também pode chegar ao programa por meio dos próprios técnicos, ofícios de vereador, prefeito e deputados, da diretoria geral da URBEL e do Ministério Público, como identificado em observação e em conversa com os técnicos do programa.

Toda solicitação de vistoria que chega para o programa é aberta no Sistema de Gestão em Área de Risco (SIGEAR) e repassada à equipe da divisão operacional responsável pela área. Feito isso, os técnicos se deslocam até o endereço de indicado na solicitação e executam a vistoria, repassando ao morador as orientações e os encaminhamentos necessários para recebimento do benefício do programa (URBEL, 2009).

Nesse contexto, a atuação dos técnicos (físico e social) do PEAR nas áreas de risco é norteada segundo dois momentos durante o ano: o emergencial, que consiste no período das chuvas – que se estende de outubro a março de cada ano –, e o pós-emergencial, quando se encerra o período chuvoso. Para tanto, o programa considera os diagnósticos de risco realizados pela URBEL desde 1994[29] (que promoveu o primeiro mapeamento de risco geológico nas áreas das ZEIS), que permite identificar e intervir onde estão as manchas de risco, que podem se agravar no período chuvoso, evitando assim consequências graves à população.

[29] A URBEL adota uma metodologia de atualização, a cada dois anos, do diagnóstico da situação de risco geológico, tendo em vista monitorar as áreas e direcionar recursos para diminuir e erradicar esse tipo de risco. Desde o primeiro diagnóstico publicado pela URBEL em 1994, houve atualização em 2004, 2007 e 2009. Neste último ano, o órgão identificou 208 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com 471.000 moradores, sendo 174 vilas e favelas, 24 conjuntos habitacionais populares implantados pela PBH antes de 1993 e outros 10 assentamentos irregulares (URBEL, 2009).

A fim de subsidiar a definição das ações e/ou intervenções necessárias, as situações de risco geológico-geotécnico são classificadas por níveis: muito alto, alto, médio e baixo (URBEL, 2009). Tais critérios (apresentados na Tabela 4) foram estabelecidos por Cerri (1993), complementados por Nogueira (2002) e se tornaram diretrizes do Ministério das Cidades (2007). Trata-se de uma classificação em quatro categorias hierarquizadas de risco[30] - risco baixo (R1), risco médio (R2), risco alto (R3) e risco muito alto (R4)[31] (ver Tabela 4).

As áreas de risco alto (R3) e muito alto (R4), que representam aquelas onde a ocorrência de um evento destrutivo é mais provável, são indicadas pelos técnicos do PEAR para a remoção temporária, com a realização de obras, ou para a remoção definitiva, com o reassentamento das famílias. No caso das áreas de risco baixo (R1) e de risco médio (R2), é realizado acompanhamento por meio de vistorias rotineiras, pelos técnicos engenheiros e geológicos do PEAR e, se no decorrer do monitoramento houver agravamento da situação de risco, as famílias podem ser removidas definitiva ou temporariamente, de acordo com o nível de classificação que se mostrar o risco (URBEL, 2009).

Para a execução do trabalho de vistoria e remoção dos moradores das áreas de risco, quando necessária, realizadas pelos técnicos do físico e do social do PEAR respectivamente, são utilizadas documentações específicas elaboradas pela própria URBEL em conjunto com a diretoria e com os demais setores de atuação do programa. Esses documentos compreendem a ficha de vistoria (ver Anexo C), utilizadas pelos técnicos do físico, e aos termos de diferentes natureza aplicados pelos técnicos do social (ver Anexos), ambos para viabilizar os trâmites burocráticos necessários para conceder os benefícios do programa ao morador.

[30] Entende-se como risco, neste caso, a relação entre a possibilidade ocorrência de um dado processo ou fenômeno e a magnitude de danos ou consequências sociais e/ ou econômicas sobre um dado elemento, grupo ou comunidade, sendo que quanto maior a vulnerabilidade, maior o risco. Por vulnerabilidade, dizemos do grau de perda para um dado elemento, grupo ou comunidade dentro de uma determinada área, passível de ser afetada por um fenômeno ou processo (URBEL, 2009).

[31] Desde o primeiro diagnóstico de risco realizado pela URBEL em 1994 e posteriormente, em 2004, 2006 e 2009, ocorreu uma significativa diminuição da quantidade de famílias expostas à situação de risco geológico-geotécnico nas áreas de ZEIS atendidas pelo PEAR. Em 1994 eram quase 15.000 edificações em risco alto e muito alto; em 2004 esse número baixou para 10.650 edificações; e em 2009 (último diagnóstico realizado pela URBEL) registrou-se nova redução para 3.789 edificações em risco alto e muito alto (CAMPOS, 2011b; URBEL, 2009).

Tabela 4 - Classificação das áreas de risco geológico-geotécnico adotada pela URBEL desde 2004

Grau de Probabilidade	Indicadores de Risco
R1 **Risco baixo**	- Não se observa(m) evidência(s) de instabilidade. - Não há indícios de desenvolvimento de processo de instabilização. - Mantidas as condições existentes, não se espera a ocorrência de eventos destrutivos no período de um ano.
R2 **Risco médio**	- Observa-se a presença de alguma(s) evidência(s) de instabilidade, porém incipiente(s). - Processo de instabilização em estágio inicial de desenvolvimento. - Mantidas as condições existentes, é reduzida a possibilidade de ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas no período de um ano.
R3 **Risco alto**	- Observa-se a presença de significativa(s) de evidência(s) de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, etc.). - Processos de instabilização em desenvolvimento. - Mantidas as condições existentes, é perfeitamente possível a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas no período de um ano.
R4 **Risco muito alto**	- As evidências de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, rachaduras em moradias ou em muros de contenção, árvores ou postes inclinados, cicatrizes de escorregamentos, presença de depósito instável de lixo a montante, feições erosivas, proximidade da moradia em relação à margem do córrego, etc.) são expressivas e estão presentes em grande número e/ou magnitude. - Processo de instabilização em adiantado estágio de desenvolvimento. - Mantidas as condições existentes, é muito provável a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas no período de um ano.

Fonte: NOGUEIRA, 2002, p. 85.

Tendo em vista a definição dos níveis de risco, nos quais se fundamentam as ações do PEAR nas vilas e favelas, fica à incumbência do programa as intervenções urbanas de pequeno e médio porte. Essas intervenções são constituídas e orientadas por três planos, que correspondem a ações de curto, médio e longo prazo, segundo o reconhecimento e classificação das áreas de risco geológico-geotécnico, em função dos processos destrutivos, intensidades, tipologia, número de moradias e graduação do risco, sendo: 1)

Plano de Atendimento Emergencial, 2) Plano de Mobilização Social e 3) Plano de Obras (ver Tabela 5), e garantidas por recursos municipais, através do Orçamento Participativo (CERRI; NOGUEIRA, 2006; CAMPOS, 2011a, 2011b).

Tabela 5 - Finalidade dos planos de atuação adotados pelo PEAR

Planos	Descrição
Plano de Atendimento Emergencial (PAE)	Tem por finalidade o atendimento emergencial nas áreas instáveis, enquanto se implantam intervenções estruturais para eliminação definitiva do risco. São realizadas vistorias rotineiras e, se houver necessidade, as famílias são removidas em caráter definitivo ou temporário de suas moradias.
Plano de Mobilização Social (PMS)	Prevê ações educativas com os moradores e estímulos para criação do Núcleo de Defesa Civil (NUDEC).
Plano de Obras (PO)	Consiste no planejamento de obras para eliminação do risco, respeitando-se escala de prioridade com preferência para intervenções com mão-de-obra do morador, orientada pelos engenheiros do PEAR[32].

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados de CAMPOS, 2011b e URBEL, 2009.

Com a finalidade de cumprir com os objetivos do PEAR, a equipe de técnicos realiza ações em três frentes de ação/intervenção: ações contínuas no o ano, ações no período pré-chuva e ações no período chuvoso, que apresentam as seguintes atividades:

Ações contínuas no ano

- Vistorias em 100% das áreas solicitadas;
- Orientação técnica nas áreas física e acompanhamento social para que o morador possa intervir por conta própria quando o grau de risco geológico for médio ou baixo, que podem prevenir a evolução do processo destrutivo;
- Obras de pequeno porte que possam ser realizadas com mão-de-obra dos moradores ou da comunidade;

[32] Segundo a chefia da DVOL por ano são realizadas uma média de 22 obras de pequeno porte com mão de obra do morador, no valor aproximado de 5 mil reais cada . Pelo contrato de manutenção com a empreiteira, o programa realiza em torno de 42 obras ao ano, com o custo de aproximadamente 35 mil reais cada. Esses dados são uma média por Divisão Operacional (DVOL e DVOO).

- Obras preventivas de médio porte através dos contratos de Manutenção da URBEL;
- Monitoramento das áreas já vistoriadas, onde o risco não é muito alto, contando sempre com o auxílio do morador, que é orientado a observar os indícios dos processos destrutivos e a entrar em contato com a equipe a qualquer alteração do quadro vistoriado;
- Reuniões sistemáticas com os NUDECs visando capacitá-los sobre as ações preventivas e consolidá-los como grupo;
- Presença diária de uma mesma equipe de vistoriadores nas áreas de abrangência de CREAR, visando o estabelecimento de um maior domínio e conhecimento da área pelos técnicos, que passam a ser reconhecidos pela população.

Ações no período pré-chuva – PMS

- Realização de Fórum de Vilas e Favelas com as comunidades envolvidas, divulgando o programa e compartilhando informações;
- Vistorias direcionadas para as áreas críticas colocadas em monitoramento;
- Divulgação, nas comunidades, do funcionamento do programa e das medidas necessárias para se evitar situações de risco e dos procedimentos do PEAR através da distribuição de cartilha educativa (operação pente-fino);
- Limpeza de cursos de córregos através de ação conjunta com as gerências de manutenção e limpeza urbana das regionais e com a SLU – Superintendência de Limpeza Urbana;
- Intensificação dos trabalhos com os NUDECs.

Ações no período de chuva - PAE

- Implantação de plantões nos finais de semana e feriados;
- Acompanhamento dos dados pluviométricos e recebimento de previsão metereológica, com repasse de alertas aos NUDECs;
- Monitoramento das áreas e moradias em risco, com sinalização através de faixas de orientação e do índice pluviométrico dos 12 pluviógrafos instalados em 2007 pela URBEL;

- Colocação de lona em encostas que podem ser mantidas sob monitoramento durante o período chuvoso, sempre com orientação dos técnicos. Essas lonas também podem ser solicitadas pelo morador nos CREARs;
- Isolamento de cômodos, quando a situação de risco geológico for média ou alta, onde apenas determinados cômodos apresentam o risco de serem atingidos por algum processo destrutivo, desde que o técnico social avalie que a orientação tenha sido assimilada pelos moradores;
- Obras emergenciais paliativas, onde a obra possibilita a paralisação do processo destrutivo, até que se possa realizar a obra definitiva;
- Obras emergenciais definitivas que não podem aguardar o final do período de chuvas com uma intervenção paliativa. Neste caso, devem ser acionadas empreiteiras para execução da obra;
- Refúgio momentâneo nos CREARs onde as famílias passam a noite quando houver alerta meteorológico ou agravar alguma situação de risco. No dia seguinte é realizada vistoria para avaliação e encaminhamentos;
- Remoção temporária onde não for possível a realização de obra emergencial e onde, após o período chuvoso, seja possível o retorno dos moradores com segurança, mediante ou não a realização de obra definitiva;
- Remoção definitiva onde não é possível a paralisação do processo destrutivo por uma obra emergencial ou definitiva após o período chuvoso. A remoção nestes casos implica sempre na demolição da moradia em risco e na cessão da área para o poder público.

Nos casos de remoção temporária ou definitiva, é realizado o abrigamento emergencial da família em abrigo conveniado com a PBH, ou em abrigo municipal destinado a este público. As famílias com diagnóstico de remoção definitiva podem acessar o Programa Bolsa Moradia, o qual somente é liberado à família após a demolição da casa de origem e avaliação da casa a ser alugada, com recurso financeiro fornecido pela prefeitura para o pagamento de aluguel, através do programa. Essa família permanece na condição de aluguel até ser reassentada pela PBH, por meio das seguintes opções: 1) fornecimento de kit[33] de material de construção, para executar moradia de aproximadamente 30

[33] O fornecimento de "kit" de material de construção de designa a construção de uma moradia em alvenaria aparente, telhado em telha de fibrocimento, laje somente no banheiro e piso grosso. No local a ser construída a moradia não poderá existir situação de risco geológico, nem ser área de invasão recente,

metros quadrado; 2) aquisição de uma nova residência pela PBH, através do PROAS; e 3) reassentamento em conjuntos habitacionais populares, construídos pela PBH.

Se considerado o volume de pessoas atendidas pelo PEAR, a terceira opção é a mais adotada pela PBH. As famílias de baixa renda, muitas vezes as mais vulneráveis, demandam maior assistência social, comparativamente àquelas de alta renda, com melhores condições socioeconômicas e, portanto, em condições de se reestabelecerem autonomamente. Por esse motivo, a PBH dá prioridade de acesso a uma unidade habitacional àqueles que têm uma renda familiar de até três salários mínimos e que mostrem condições próprias para bancar despesas mensais, como o condomínio de aproximadamente 25 reais, as contas de água e de eletricidade. O atestado de bons antecedentes, a permanência de pelo menos dois anos de moradia na vila/favela afetada, e o fato de nunca ter recebido uma unidade habitacional de interesse social ou uma indenização também são critérios adotados pela PBH para cessão de unidade habitacional popular. Ainda que se possa concordar com Rodrigues (2010), quanto ao caráter discriminatório do conjunto de critérios empregado para escolher as famílias reassentadas, devemos considerar a necessidade de proteção aos outros moradores do conjunto habitacional, o que pode ser uma das justificativas para se adotar esses critérios.

Para ter uma ideia da magnitude do trabalho realizado pelo PEAR, na última atualização do diagnóstico de risco feito pela URBEL, em 2009, foram mapeadas 211 comunidades e constatada a presença de risco geológico em 163, sendo que em 111 delas foi registrada situação de risco alto e muito alto, com maior incidência nas regiões Leste e Centro-Sul de Belo Horizonte[34]. No diagnóstico de 1994, o alcance do mapeamento das áreas de risco foi de 170 comunidades (URBEL, 2009c).

---

sendo a aquisição da área de responsabilidade do morador. O morador deverá, ainda, se responsabilizar pela moradia temporária durante o período necessário para a reconstrução com o kit, seja em casa de conhecidos ou em aluguel.

[34] De acordo com o atual diagnóstico as regiões Leste e Centro Sul, apresentam maior incidência de risco alto e muito alto, com 798 e 627 edificações respectivamente. Isto equivale a 48% do total de casos do município. Localizado na Leste, o Taquaril apesar da significativa redução da quantidade de domicílios nesta situação – de 1.446 em 2004 para 342 agora – ainda é a comunidade com o maior número de moradias em risco. Em segundo lugar vem o Aglomerado da Serra, no setor Centro Sul, com 339 edificações em risco alto e muito alto, com o detalhe de que o diagnóstico anterior havia apontado 1.327 edificações em situação semelhante. Ou seja, nos últimos cinco anos o número de moradias em risco alto e muito alto baixou 74,5%. As regiões da Pampulha e Venda Nova apresentam o menor número de

Segundo dados da URBEL (2009a) desde 1994, o PEAR realizou cerca de 48.650 vistorias. Neste período, foram feitas 2.082 obras com mão-de-obra do morador, 497 obras de benefício coletivo pelos contratos de manutenção, e um total de 2.663 remoções de forma definitiva.

Através das ações de remoção (definitiva e temporária), somadas as demais ações/intervenções do programa, o número de famílias em situação de risco alto e muito alto, quase 15.000, em 1994, passou a 10.650, em 2004, e a 3.789 de acordo com o último diagnóstico em 2009 (URBEL, 2009a; VIANA, 2010). De 2004 até 2010 não houve acidente com óbito em virtude de deslizamento de encosta nas vilas e favelas de Belo Horizonte (CAMPOS, 2011b, p. 15). Em 2011, a situação manteve-se, não sendo registrado nenhum acidente com morte, segundo informações divulgadas pela URBEL[35].

Dados obtidos com a assessoria da Divisão de Gestão de Áreas de Risco da URBEL (DVGAR) registram que através do PEAR, de julho de 2011 a janeiro de 2012, já foi indicada a necessidade de remoção de 328 famílias[36] que moram nas áreas de risco geológico em vilas e favelas, sujeitas a deslizamento e inundações. Deste total, 269 são remoções definitivas, em que as famílias não podem retornar para a moradia condenada, e 59 são de remoções temporárias, quando os ocupantes poderão voltar às residências após o término das chuvas e da execução de obra corretiva recomendada pelos técnicos do programa. O atual período das chuvas ainda irá até março deste ano, contudo as indicações de remoções já superam em 166% o total de remoções de famílias registrado em todo o período chuvoso anterior, compreendido entre outubro de 2010 e março de 2011. Em todo aquele período, o PEAR realizou 123 remoções de famílias nas vilas e favelas, sendo 105 definitivas e 18 temporárias. A Diretoria de Manutenção e

---

edificações em risco alto e muito alto, são 27 e 151 respectivamente. Um detalhe: o percentual mais expressivo de diminuição de situações de risco foi na Pampulha, 88%; eram 223 no diagnóstico de 2004 e apenas 27 hoje (*site* URBEL).

[35] Ver publicação no Diário Oficial do Município (DOM). Belo Horizonte, 25 jan. 2012, Edição N.: 3997.

[36] Das 328 famílias indicadas para remoção, 52 foram encaminhadas para alojamento no Abrigo Municipal Granja de Freitas, 49 já ingressaram no programa Bolsa Moradia, que concede um auxílio aluguel de R$ 400,00, 99 foram para casas de parentes, 38 alugaram imóvel por conta própria e 10 já foram reassentadas em apartamentos construídos pela Prefeitura (DOM, 2012).

Área de Risco da URBEL (DMA) informou que até o momento atual do período chuvoso[37], o maior número de remoções, um total de 60, foi verificado nas vilas da região Centro Sul, principalmente as do Aglomerado da Serra. Em seguida, registram-se as remoções nas regiões Norte com 41, Nordeste com 37, Leste com 36 e Venda Nova com 32[38].

Na Regional Noroeste, por exemplo, o último diagnóstico (2009) já indicava 278 moradias em situação de alto risco e nenhuma em situação de risco muito alto (CAMPOS, 2011a; URBEL, 2009a). Desse número, 51 delas eram situadas na Vila São José. No próximo diagnóstico, previsto para este ano de 2012, a probabilidade é que esse número será mais uma vez inferior, pois, na Vila São José, com a conclusão da ampliação da Avenida Pedro II no âmbito do empreendimento Vila Viva[39], não haverá mais moradias em situação de alto risco.

Os resultados alcançados pelo programa de redução do risco nas ZEIS, segundo observado e pelos resultados especificados no último Diagnóstico de Risco em 2009, deve-se muito a reestruturação da URBEL em 2003, com a criação de uma Divisão de Risco, com diretoria própria, para gerir o PEAR, somada a implantação de um modelo de gestão compartilhada e participativa com a criação dos CREARs e dos NUDECs, em colaboração das Regionais e dos Grupos Executivos de Áreas de Risco das Secretarias de Administração Regional Municipal. Essa nova configuração da gestão permitiu um alcance maior da identificação das manchas de risco geológico no interior das ZEIS pelo programa, com o aperfeiçoamento das técnicas de mapeamento e ampliação de seu quadro de funcionários e atividades. Ao mesmo tempo, que possibilitou a prevenção estratégica do risco através do trabalho técnico físico e social desempenhado pelo

[37] Essas informações são referentes ao mês de outubro de 2011 a janeiro de 2012.

[38] Entre as comunidades com maior número de remoções estão o Conjunto Paulo VI, Vila da Área, Bairro Mariano de Abreu, Aglomerado da Serra, Vila Del Rei e o bairro Tupi/Lajedo.

[39] A origem do Programa Vila Viva, cujas primeiras obras tiveram início em 2005 no Aglomerado da Serra, está diretamente relacionada com o Plano Global Específico de cada vila/favela atendida, objetivando sua urbanização via obras de saneamento ambiental, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, irradiação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de beco, implantação de parques e equipamentos para a prática de esporte e lazer. Uma vez que as ações urbanizadoras são cumpridas, é possível proceder à regulação fundiária (*site* URBEL). Taquaril, Pedreira Prado Lopes, São José, Morro das Pedras e Califórnia são outras vilas/favelas atingidas pelo programa.

PEAR, responsável pela consolidação e entrega do programa dentro das áreas das vilas, favelas e conjuntos habitacionais, desde 1993.

3.2.2 COMPETÊNCIAS DOS TÉCNICOS FÍSICO E SOCIAL

A competência para realização das vistorias, principal atividade do programa, é de exclusividade dos técnicos do físico (engenheiros e geólogos). Este trabalho é realizado durante todo o ano, sendo a demanda intensificada no período chuvoso, que em Belo Horizonte vai de outubro a março. Para chegar a um parecer final quanto à situação de risco a que a moradia e em conseqüência à família está exposta, é preenchida a ficha de vistoria[40] pelo técnico do físico, que traz todos os indicadores que devem ser avaliados, a saber:

- Caracterização do local, que indica o tipo de rocha/solo presente no local e como à moradia está em relação à encosta ou córrego;
- Caracterização da edificação, que determina o estado de conservação e a existência ou não de estruturas adequadas para a edificação;
- Predisposição a processos geodinâmicos, definindo quais são os processos suscetíveis a ocorrer no local, quais os agentes que os potencializam;
- Nível de susceptibilidade, em que após avaliação do local, é definido o grau de risco a que a moradia está sujeita, devendo-se levar em consideração que tal avaliação é visual, pois não existe uma análise através de métodos diretos de investigação do terreno (sondagem) e nem instrumentação e ensaios que quantificam os parâmetros de resistência;
- Após a classificação de risco é dado o parecer final da vistoria podendo em último caso, chegar à remoção temporária ou definitiva da família. Tal parecer

[40] A indicação pelos técnicos do PEAR para remoção temporária ou definitiva, em caso de risco alto e muito alto, preocupou Campos (2011a), ao reconhecer que a avaliação do risco geológico-geotécnico é muito subjetiva: quando os técnicos não seguem os critérios de Nogueira (2002) – ver Tabela 4 –, a ficha de vistoria não representa de fato a realidade do local analisado. Para diminuir o grau de subjetividade no processo de classificação do risco geológico-geotécnico em Belo Horizonte, a autora propôs a definição de pesos aos parâmetros (relação altura do talude/afastamento da edificação, agentes potencializadores do risco, indicativos de movimentação e vulnerabilidade da edificação), cuja soma define o nível de risco. A nova forma teve uma boa aceitação por parte da URBEL, e está prevista em breve uma mudança nas fichas de vistoria do PEAR.

somente é dado quando a situação de risco geológico não permite que a família permaneça no local com segurança e que todas as opções de monitoramento foram esgotadas.

Com a análise do risco geológico concluída, os técnicos do físico responsáveis por sua realização devem proceder com as seguintes ações:

- Informar ao morador quais foram às orientações que ele deverá seguir para permanecer com segurança ou quais os procedimentos da remoção;
- Em caso de monitoramento, deverá ser analisada a viabilidade/necessidade de isolamento de cômodos ou inversão, devendo neste caso aplicar o termo de responsabilidade e compromisso;
- O termo de responsabilidade deverá ser utilizado sempre que os técnicos avaliarem a necessidade, e em caso de isolamento e remoção a aplicação é obrigatória;
- Após a realização de vistoria independentemente dos encaminhamentos, o morador que acompanhou a vistoria deverá assinar a ficha, atestando que está ciente das orientações;
- No caso de remoção (temporária ou definitiva) é necessário dar os seguintes encaminhamentos:

  - Informar ao morador os motivos da indicação da remoção temporária ou definitiva;
  - Aplicar o termo de responsabilidade sobre a decisão imediata da família. Neste termo deverá constar o endereço de onde a família irá permanecer até abordagem do social, caso a família decida sair do local no momento da vistoria;
  - Aplicar o selo[41], contendo os dados básicos para abertura do cadastro no Sistema Gerenciador de Demandantes, Beneficiários e Beneficiados (SGDBB);

[41] O "selo" (ver Anexo D), concedido ao morador pelo técnico do físico, aborda informações do perfil da família atendida, gerando um número que corresponde ao registro de identificação no banco de dados da URBEL acerca do caso dessa família.

> -Informar imediatamente a coordenação da URBEL sobre a indicação da remoção para que a mesma acione o social para iniciar as abordagens.

Toda a solicitação de vistoria que entra para o trabalho do técnico-físico, como já foi descrito aqui, são atendidas. O número de vistorias que chega para atendimento varia muito em função do período do ano. O período chuvoso (outubro a março) coloca os técnicos em situação de alerta, pois os perigos advindos do risco geológico nas áreas das ZEIS tornam-se ainda mais iminente, aumentando a demanda por vistorias. Em condições extremas um técnico chega a fazer 10 vistorias em um dia de trabalho, em condições normais esse número reduz de 4 a 6, que equivale a uma média de 30 vistorias por semana. Ressalta-se que além das vistorias, num dia de trabalho, os técnicos fazem o monitoramento do risco em conjunto com os moradores, o acompanhamento/fiscalização de obras subsidiadas pelo programa (tanto com a mão-de-obra do morador, quanto da URBEL), assim como dão orientação na execução das obras de responsabilidade do morador e, muitas vezes, nem se trata de um atendimento dentro do programa. Acontece do morador solicitar a vistoria e o técnico detectar que não se trata de um problema de risco geológico (que é atendido pelo PEAR), mas sim construtivo e que demanda de reparo. Como o programa não pode atendê-lo, o técnico, neste caso um engenheiro, se dispõe a ajudar oferecendo toda a assistência de supervisão e orientação necessária ao pedreiro contratado pelo morador, para a manutenção, de modo que o problema encontrado não volte a ocorrer. Não obstante, os técnicos têm uma demanda de relatórios e procedimentos[42] que precisam ser encaminhados por eles para as devidas procedências todos os dias.

O padrão de atendimento das vistorias é de equipe, composta por um engenheiro e um geólogo, levando em média entre de 1 a 2 horas para ser realizada a vistoria. Dependendo da situação descrita pelo morador na solicitação de vistoria, bem como do conhecimento do técnico-físico do grau de risco do local de origem da solicitação, também pode ser solicitado o acompanhamento de um técnico-social. Todavia, no período chuvoso, foi observado que esse padrão muda em virtude da demanda por vistorias, em que é muito comum ir apenas um técnico realizar a vistoria. Foi

[42] Ver em Anexos.

observado, neste caso, que como falta a avaliação de uma especialidade técnica – ou do engenheiro, ou do geólogo –, após realização da vistoria, com os dados coletados, os técnicos procuram compartilhar as informações com os demais, para chegar a uma conclusão mais satisfatória de seu diagnóstico, lembrando que o tipo de trabalho da vistoria demanda de análise de ambas as especialidades.

Tabela 6 – Número de vistorias realizadas pelos Técnicos do Físico do PEAR no período de 1 ano.

Período	Número de Vistorias	Número de Técnicos Físico	Média de vistorias realizadas por técnico no período
01/01/2011 a 20/01/2012	6.571	15	438

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela DVAR/URBEL[43].

O trabalho social, realizado sob a supervisão técnica-social (psicólogos, geógrafos e sociólogos), tem como objetivo a operacionalização do PEAR, de maneira que as comunidades atendidas compreendam e incorporem o conceito da *co-responsabilidade*, seja pelos problemas existentes (situações de risco geológico) seja pelas soluções possíveis (monitoramento, obras, remoções) evitando, dessa forma, o surgimento de novas situações de risco e de acidentes. O trabalho abrange os três planos de ação que compõem o PEAR: Plano de Mobilização Social, Plano de Atendimento Emergencial e o Plano de Obras. Considerando-se as especificidades das ações pertinentes a cada um destes planos, o trabalho social sustenta como eixo fundamental a participação comunitária, principalmente através dos NUDEC - Núcleos de Defesa Civil (URBEL, 2009).

[43] A tabela foi construída levando em conta apenas o trabalho dos técnicos físico que constituem o quadro de funcionários do PEAR na sede da URBEL e nas duas Divisões Leste e Oeste. Vale lembrar que especialmente no período das chuvas, o trabalho das vistorias e remoções conta com a colaboração das Secretarias Regionais e que diretoria, chefias, supervisores e assessores do programa (que também já exerceram a função específica de técnicos físico e social), participam ativamente do trabalho de implementação desempenhado pelos técnicos. Portanto, essa tabela representa apenas uma média aproximada do número de vistorias por técnico no período, mas que se considerado o trabalho em conjunto com os demais funcionários, não representaria uma redução significante, mesmo porque as vistorias e remoções são exclusivamente de responsabilidade do trabalho técnico-físico e do técnico-social, respectivamente. Seja como for, a demanda maior por essas atividades, mesmo num período crítico, será sempre para os cargos de técnicos.

Nesses termos, são de competência da equipe técnica da área social as seguintes atividades:

- Abordagem[44] ao morador para orientação sobre o PEAR, após vistoria técnica de risco;
- Abordagem ao morador para remoção preventiva temporária ou definitiva, após vistoria técnica do físico;
- Contato com o Abrigo Municipal Granja de Freitas[45], para agendamento de visitas e acompanhamento da mudança das famílias removidas;
- Realização de sindicâncias para averiguar direito a benefícios pelo PEAR;
- Emissão de termo de cessão para uso de áreas remanescentes de remoção[46];
- Promoção e acompanhamento das obras do PEAR;
- Promoção e realização de atividades de educação ambiental;
- Articulação interna e externa para viabilizar eventos comunitários relacionados às ações do PEAR;
- Criação, formação e acompanhamento dos NUDEC.

Em ambos os casos de remoção – preventiva temporária (possibilidade de retorno ao local de origem), ou de preventiva definitiva (impossibilidade de retorno) –, a família é abordada pelo técnico social para esclarecimento da situação, apresentação dos seus direitos e deveres, e para o convencimento da saída do local em risco o mais rapidamente possível.

O fluxo de atendimento diferencia-se muito em função da temporalidade da remoção. Quando a família não mostra resistência ao diagnóstico de remoção dado após a vistoria, imediatamente o técnico que fez o atendimento social toma as devidas

[44] Nos termos do programa, *abordagem* implica em aproximar-se da família, conhecer a sua história e compreender as suas dificuldades de modo a apresentá-la a uma nova realidade que se lhe impõe. Fazer com que esta nova realidade não se caracterize como obstáculo, como uma quebra na continuidade da vida familiar é um dos grandes desafios do técnico social (URBEL, 2010b).

[45] O Abrigo Granjas de Freitas está localizado na Regional Leste de Belo Horizonte, no bairro Taquaril, e é o maior conjunto de habitação provisória para desabrigados decorrentes das remoções realizadas pela URBEL, através do Programa Estrutural em Áreas de Risco em Belo Horizonte.

[46] A *remoção* abarca todo o processo de saída da família, temporária ou definitivamente, do local de origem, desde a vistoria até a realocação em local seguro (URBEL, 2010b).

providencias para a retirada dessa família do imóvel, e no prazo de 24 horas é feita a mudança para o abrigo municipal, ou casa de parentes, se assim ela desejar.

Outras vezes, as abordagens realizadas pela equipe técnica-social, uma vez dado o indicativo de remoção, implicam em um árduo processo de convencimento[47] da família, para fazê-la compreender que o lugar onde vive não mais lhe oferece segurança. Em alguns casos, há necessidade de notificar as famílias para que cumpram as determinações do PEAR. Estes casos incluem, por exemplo, a família que resiste a deixar a moradia em risco, após parecer de remoção e já esgotadas todas as possibilidades de convencimento (o que caracteriza um caso de remoção compulsória)[48], aquela que se recusa a autorizar a demolição do imóvel ou parte dele, ou ainda aquela que se recusa a deixar a residência porque a opção que tem é aguardar em abrigo, para posterior reassentamento nos conjuntos habitacionais da prefeitura. É muito comum esse tipo de reação, pois como muitas das famílias residentes nas ZEIS vivem em casas com quintal, onde fazem plantação de hortas, criam animais tanto de estimação, quanto para comercialização e próprio sustento familiar, como por exemplo, porcos e aves, há o receio em deixar suas residências, visto que nos condomínios verticais da prefeitura, terão que se readaptar a outras formas de convivência muito diferentes do que elas tinham antes: estabelecer novos laços sociais, já que seus vizinhos não serão mais os mesmos, adaptar a uma nova forma de organização do espaço e regras de convívio, entre outras.

Considerando a complexidade que é para a família deixar sua casa de origem, onde viveu durante muito tempo, adequou-se a um estilo de vida, desenvolveu seus laços sociais, onde seus cresceram, estudam ou estudaram, o programa faz um trabalho social com a família de maneira a mostrá-la que a realidade de risco na qual se encontra é, e pode ser ainda mais se ela demora a desocupar o local, danosa do que ir para o abrigo e,

[47] No âmbito do trabalho social do PEAR, *convencimento* implica em *"vencer com",* superar juntamente com a família os obstáculos à sua saída do local ou à adesão a determinadas orientações e procedimentos (URBEL, 2010b).

[48] A remoção compulsória implica na saída da família do seu endereço de origem quando esta *resiste em deixar o local em risco*. Ocorre após um mínimo de quatro abordagens frustradas, documentadas com Termos de Responsabilidade e Compromisso assinados pelo beneficiário, e envolve a participação de técnicos sociais da DVAR (duas abordagens) e da Regional Administrativa competente (duas abordagens), bem como de representantes da COMDEC e da Polícia Militar (Resolução Conjunta NR 001 de 09 de Novembro de 2007) (URBEL, 2010b; URBEL, 2009).

nos caso necessários, do que ter que morar no “predinho”, como são conhecidos os conjuntos populares da PBH pelos moradores beneficiários do programa.

O técnico-social vai até a residência da família e faz uma abordagem voltada para convencimento de que será melhor ela aceitar as condições oferecidas, do que continuar na condição de risco em que se encontra (URBEL, 2009a; URBEL, 2010b). O trabalho de remoção e reassentamento pode se estender por um período de até dois anos após a mudança, dependendo da adaptação de cada família, para dar apoio aos moradores no novo local de moradia. Eles são instruídos pelos técnicos do social sobre administração de condomínio, regras de convivência e vizinhança, que não faziam parte da realidade que tinham antes da necessidade de remoção de suas residências (URBEL, 2010b).

Tabela 7 - Processo de funcionamento das remoções[49]

Modalidade da Remoção	Reação da família/morador	Procedimento do Técnico Social
Temporária	**Família aceita a remoção**	- A família é encaminhada para o Abrigo Granja de Freitas ou para casa de parentes/favor. - No final do período chuvoso, a URBEL avalia a possibilidade de retorno da família. - Se for possível realizar obras, a família retorna para casa após conclusão das obras.
Definitiva	**Família aceita a remoção**	- A família é encaminhada para o Abrigo Granja de Freitas, onde deverá permanecer por no máximo 4 meses, ou para casa de parentes/favor. - A casa é demolida e os entulhos são retirados pelas Regionais ou Programa Vila Viva[50]. - A família tem direito a acessar o Programa Bolsa Moradia, PROAS/Unidades Habitacionais.
Compulsória definitiva e/ou provisória	**Família não aceita a remoção**	- A família recusa a deixar a casa após duas abordagens pelo PEAR, o caso é encaminhado para a Regional (com cópia para Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC), que realiza mais duas abordagens. - A única exceção é o caso de risco muito alto. Nesse caso, a remoção é compulsória e imediata após o diagnóstico dado pelo técnico físico, ou seja, quando é detectado através do atendimento da vistoria que já não há condição nenhuma para esperar que a família saia por iniciativa própria, pois o risco é iminente.
	Família permanece resistente após abordagens	- A Regional solicita a notificação e a remoção compulsória da família para a COMDEC, e comunica ao GEAR. - COMDEC solicita liminar à Procuradoria Geral do Município e, quando de sua obtenção, marca a data da remoção com a participação da Polícia Militar, via Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG), e comunica a URBEL e a Regional via ofício. - Antes da remoção compulsória, a URBEL comunica ao abrigo (envia cadastro da família) e a Regional articula a mudança. - Se no dia marcado para realização da remoção a família decidir sair, a URBEL articula a mudança e comunica a Regional e a COMDEC do cancelamento da remoção compulsória. - A família entra no fluxo normal das remoções. - Em todas as abordagens deverá ser aplicado o termo de Responsabilidade e Compromisso (**ver em Anexos**).
	Família aceita a remoção após abordagens	- A Regional informa a URBEL, esta comunica ao abrigo e articula a mudança.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de materiais informativos do PEAR para distribuição nas áreas de risco.

[49] Toda a logística de transporte e mão-de-obra para mudança da família com seus pertences é de responsabilidade da URBEL.

[50] O Vila Viva engloba obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. Após o término da urbanização, a área será legalizada com a emissão das escrituras dos lotes aos ocupantes (*site* URBEL).

Tabela 8 - Número de remoções realizadas pelos Técnicos do Físico do PEAR no período de 1 ano.

Período	Modalidade da Remoção	Número de remoções realizadas	Número de Técnicos Sociais	Média de remoções realizadas por técnico no período
01/01/2011 - 20/01/2012	Temporária	72	10	08
01/01/2011 - 20/01/2012	Definitiva	306	10	34

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela DVAR/URBEL[51].

Em média um técnico-social realiza duas remoções por dia em condições normais, mas este número dobra nos período de chuva. A realização da remoção, compulsória ou não, desde a retirada dos móveis da residência até o transporte dos pertences e da família para o abrigo ou casa de parentes, leva em torno de 4 horas, se não houver nenhum contratempo.

O técnico-social trabalha em equipe. Em relação às remoções, são realizadas com o auxílio de dois técnico-sociais e, geralmente, essa forma de trabalho permanece no período chuvoso, que é a fase mais crítica do programa. Outro momento do trabalho em equipe é no acompanhamento da vistoria com os técnicos do físico. A abordagem ao morador, normalmente, é a única atividade que o técnico-social realiza individualmente.

Todo fluxo de atividades desempenhadas pelo técnico-social, assim como no trabalho do físico, gera documentações (ver Anexos) a serem preenchidas e despachadas por eles, concomitantemente à execução das atividades de rotina de seu trabalho já descritas.

[51] A tabela foi construída levando em conta, apenas o trabalho dos técnico-sociais que constituem o quadro de funcionários do PEAR na sede da URBEL e nas Divisões Leste e Oeste. Vale lembrar que especialmente no período das chuvas, o trabalho das remoções e vistorias conta com a colaboração das Secretarias Regionais e que diretoria, chefias, supervisores e assessores do programa (que também já exerceram a função específica de técnicos físico e social), participam ativamente do trabalho de implementação desempenhado pelos técnicos. Portanto, essa tabela representa apenas uma média aproximada do número de remoções por técnico social no período, mas que se considerado o trabalho em conjunto com os demais funcionários, não representaria uma redução significante, mesmo porque as remoções e vistorias são exclusivamente de responsabilidade do trabalho técnico-social e do técnico-físico, respectivamente. Seja como for, a demanda maior por essas atividades, mesmo num período crítico, será sempre dos cargos técnicos.

Para a execução do trabalho físico e social, o PEAR dispõe de uma logística de transporte com carros, mediante contrato de aluguel por licitação, para deslocamento até as áreas de risco, entrega de material para as obras e realização de mudança do morador. Os carros para uso de deslocamento são revezados entre os técnicos, supervisores e chefia do programa, que administram seu uso de acordo com as necessidades de trabalho do dia. Para a realização de obras o programa conta com o serviço de uma empresa, licitada pela URBEL, que trabalha em conjunto com a supervisão dos engenheiros do PEAR.

O trabalho físico e social executado pelo PEAR tem como principal critério de atendimento a identificação do grau de risco geológico do local e o consequente perigo para a vida do morador. Sendo assim, embora todas as solicitações de vistorias sejam atendidas, diante de uma situação crítica, provocada pela chuva, por exemplo, sempre serão priorizados para atendimento os casos cujos locais de solicitação de vistoria apresentem elevado grau de risco.

O recrutamento dos técnicos, bem como demais funcionários do quadro de trabalho do PEAR, ocorre, por regra, mediante concurso público, ou por realização de processo seletivo em regime de contratação temporária (em casos de necessidade mais imediata de aumento no quadro de trabalho). Porém, há também contratação feita por indicação, ou através de cargo comissionado. Os cargos de diretoria, de chefia e de supervisão do PEAR são ocupados, normalmente, por técnicos do físico e do social, promovidos pela diretoria da URBEL. Os técnicos tem uma jornada de trabalho de 8 horas por dia, o que corresponde a 40 horas semanais, com rendimento mensal de aproximadamente 8 salários mínimos bruto. Ressalta-se que no período chuvoso, os técnicos se dividem em equipes (um técnico do físico e outro do social) para ficar de plantão nos finais de semana e feriados.

Os técnicos (físico e social) estão divididos por setor geográfico dentro do mapa de risco geológico das ZEIS, tendo por base, as regionais. Cada técnico, em tese, é responsável por até duas regionais que pertencem a sua Divisão Operacional, nas quais o número de edificações em risco, de acordo com o último diagnóstico de 2009, é de aproximadamente 25 a 1600 por regional.

Em conversa com os técnicos e a diretoria do PEAR, sobre a fiscalização de reocupação das áreas já declaradas inapropriadas pelo programa, bem como da ocupação de novas áreas com propensão de risco, informaram que ainda é precário o controle, feito pela Prefeitura, da ocupação irregular do solo no município. Não há uma fiscalização efetiva dessas áreas, o que dificulta o trabalho de redução do risco geológico realizado pelo programa. O próprio programa tenta gerenciar os locais já desocupados, fazendo uma cessão da área ao morador vizinho, permitindo que ele a utilize apenas como espaço para horta e criação de animais de pequeno porte, sob a condição de que faça a vigilância preventiva à ocupação e não construa no local, informando à URBEL, ou ao próprio PEAR, em caso de tentativa de ocupação.

O Programa Estrutural em Áreas de Risco em sua missão de minimizar o risco geológico existente nas ocupações das vilas e favelas de Belo Horizonte, tem uma tarefa de grandes proporções a ser executada e com altos níveis de complexidade. Há uma média de 30 funcionários (considerando o quadro fixo de cargos do programa), para atender uma população-alvo de quase 500 mil habitantes, com recursos que são limitados diante da realidade que o programa deve atender[52].

Em continuação, será apresentada a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa e a análise das informações obtidas com a coleta de dados no PEAR, tendo como base os fatores relacionais e institucionais que influenciam as ações/decisões dos burocratas de nível da rua, a partir de três dimensões identificadas por Lipsky (1980), as quais caracterizam a dinâmica do trabalho em *street-level bureaucracies*: as condições de trabalho, os conflitos vividos na rotina de trabalho e os padrões de comportamento desenvolvidos pelos burocratas para lidar com essas questões.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa, em termos metodológicos, baseia-se, primeiramente, em uma revisão bibliográfica que possibilitou a construção do problema de pesquisa e o recorte

[52] Ver dados na nota de rodapé 10.

analítico das observações. A revisão da bibliografia está fundamentada nos respectivos temas: burocracia de rua, papel dos burocratas de rua – suas ações e intervenções –, interação entre agentes burocratas, agência e clientela, e implementação de políticas públicas.

Como um todo, trata-se de um estudo eminentemente qualitativo, cuja coleta de dados teve por base a combinação de técnicas de abordagem adequadas ao objeto de estudo. Esta pesquisa pode ser classificada como exploratória, descritiva e explicativa.

A pesquisa é exploratória, ao proporcionar maior familiaridade com o fenômeno da burocracia de rua, estudando a burocracia do PEAR. O programa segue as recomendações da *United Nations Disaster Relief Office* (UNDRO), que sugere um processo em quatro etapas: 1) identificação e análise dos riscos; 2) medidas de prevenção de acidentes; 3) planejamento para situações de emergência; e 4) informações públicas e treinamento. No Município de Belo Horizonte, essas medidas surgem de políticas públicas de habitação, desenvolvimento urbano e inclusão social e agem como mecanismo de regulação e aplicação de tais políticas. Desse modo, para dar conta de conhecer o universo em que o programa é desenvolvido – suas medidas, objetivos, normas, infraestrutura, atividades empregadas, etc. –, e assim poder situar com maior precisão o problema de pesquisa e prover critérios e compreensão do fenômeno burocrático estudado, foi realizada uma revisão de registros informativos acerca do PEAR. Essas informações puderam ser analisadas através do Diagnóstico de Áreas de Risco e das Normatizações para o trabalho físico e social dos técnicos, elaborados e registrados pela URBEL.

Outro aspecto da pesquisa é seu aspecto descritivo, na medida em que revela aspectos específicos da atuação dos técnicos do PEAR e das interações mantidas por eles, associando-os as propostas e diretrizes determinadas à implementação do programa. Para tanto, foram coletados dados através de entrevista e observação que serviram a análise das ações desempenhadas pelos técnicos no processo de implementação do programa.

Visa à explicação, ao identificar os fatores que motivam, influenciam e definem as ações dos burocratas de rua do Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR) no

desempenho de seu trabalho, explicitando como operam na prática os burocratas de rua do PEAR. Por um lado, procuramos levantar elementos do processo de implementação do programa (política de atuação, recursos disponíveis, clientela, conflitos, comportamentos, entre outros), atentando para a forma de realização do trabalho no dizer dos próprios técnicos da linha de frente (os burocratas) que o implementam. Por outro, buscamos responder às questões relacionadas com os motivos e com as causas que possam justificar as ações exercidas pelos técnicos, com a preocupação de explicar por que e em que condições ocorrem.

Para melhor esclarecimento sobre o fenômeno estudado e complementaridade da pesquisa, a busca de informações foi além da consulta de dissertações, teses, artigos científicos, periódicos e outras fontes bibliográficas. Participamos em reuniões e eventos promovidos pela URBEL, para acompanhar diferentes momentos de atuação dessa burocracia. Dentre os eventos estão: um café oferecido em agradecimento aos voluntários do Núcleo de Defesa Civil (NUDEC), coordenado pelo programa na sede da URBEL, e uma solenidade em homenagem ao trabalho desenvolvido pelos NUDECs, realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte. Essa participação permitiu ilustrar, preliminarmente, o funcionamento do programa. Por fim, a pesquisa de campo se pautou na coleta de dados através de entrevistas abertas e de observação participante.

Entrevistas

De acordo com Haguette (1987), enquanto empreendimento científico, a entrevista visa captar o real com o mínimo de interferência. Este real, contudo, admite os limites que toda a ciência social apresenta o que, por sua vez, não significa falta de rigor na coleta e interpretação dos dados a serem obtidos na pesquisa.

Nesta pesquisa, as entrevistas foram semiestruturadas[53], individualizadas e gravadas, pensadas a partir do modelo conceitual de análise identificado em Lipsky (1980)[54],

[53] De acordo com Dionne e Laville (1999), as entrevistas semiestruturadas permitem acrescentar questões ou mesmo reformular, no curso da entrevista, as perguntas abertas feitas verbalmente, para atender s necessidades do pesquisador. Podem até mudar a ordem das perguntas em função das respostas obtidas, a fim de assegurar mais coerência em suas troca com o entrevistado.

visando identificar ou não, as características apontadas pelo autor em relação com a atuação dos burocratas de rua no processo de implementação. Para tanto, as entrevistas foram divididas em três módulos de questões, sendo: condições de trabalho, padrões de comportamento e conflitos. A realização das entrevistas ocorreu no período de 04 de novembro de 2011 a 01 de fevereiro de 2012.

A amostragem utilizada foi não probabilística do tipo "bola de neve". O chefe da Divisão Operacional Leste entrevistado, indicou o supervisor operacional e os técnicos para serem entrevistados, estes últimos, por sua vez, indicaram os moradores para as entrevistas.

Para aplicação das entrevistas foram consideradas três categorias de entrevistados: os técnicos físico e social, as chefias (diretoria, chefe de divisão e supervisor) e moradores das áreas de risco geológico atendidas pelo programa. Para as categorias diretoria e moradores, aplicaram-se questionários diferentes, sendo elaborado um para cada tipo de informante, obedecendo ao mesmo critério do formato em módulos das questões. A diferenciação das entrevistas deve-se ao fato de que a prática cotidiana da diretoria é diferente da dos técnicos e a dos moradores, por serem os clientes do programa. No caso do chefe de divisão e do supervisor, aplicou-se o mesmo questionário que o dos técnicos, haja vista que trabalham diretamente com eles e também executam atividades de implementação do programa. A escolha dessas categorias de entrevistados atende, conforme identificado na literatura, ao universo de existência das burocracias de rua. São o ponto onde são estabelecidas as interações da implementação do PEAR e, portanto, onde se dá a constituição do fenômeno burocracia de rua.

Primeiramente, foram aplicadas as entrevistas com os técnicos, alvo principal deste estudo, depois com os supervisores e, por último, com os moradores. As entrevistas foram efetuadas respeitando a disponibilidade dos entrevistados, principalmente no caso dos técnicos, pois ocorreram em um período de intensa atividade do programa (período das chuvas), mas considerando como base, as seguintes variáveis: a função ocupada e a formação, no caso dos técnicos; o tipo de relação do morador com o programa (morador voluntário do NUDEC, de remoção temporária, definitiva, compulsória e reassentado

[54] Ver modelo conceitual de análise na página 52.

em nova moradia), no caso dos moradores. Quanto à categoria chefias, o programa apresenta apenas um cargo de direção, que foi entrevistado. Em relação à categoria chefe de divisão e supervisor, considerando a questão da disponibilidade, procurou-se abarcar as duas modalidades. Esse escopo de variáveis teve como foco analisar os diferentes nuances no trabalho dos técnicos da linha de frente, segundo particularidades que fazem parte da vivência do programa.

As entrevistas com os técnicos do PEAR tiveram como objetivo verificar como percebem e avaliam o seu trabalho (considerando os fatores contextuais ao programa e também os valores do próprio técnico) e, a partir disso, explicar como eles tomam suas decisões no momento de execução do serviço. Já as entrevistas com as chefias e moradores, buscaram levantar aspectos do impacto do Programa e das interações com os técnicos que pudessem iluminar algumas questões discutidas nesta pesquisa. Por entender que os moradores não eram o foco do estudo, fizemos apenas um número pequeno de entrevistas, mas que contemplaram todas aquelas variáveis definidas como pré-requisito para as entrevistas. Assim, a proposta das entrevistas não foi de avaliar o impacto do programa ou do trabalho dos técnicos, mas sim de iluminar algumas dimensões do serviço do técnico que servissem para compreender e explicar o universo de ação da linha de frente do PEAR, ou seja, como age a sua burocracia de rua.

As entrevistas com os funcionários do PEAR foram realizadas nas duas Divisões Operacionais (Leste e Oeste) que coordenam e monitoram a implementação do programa. A maioria das entrevistas ocorreu na Divisão Operacional Leste (DVOL), inclusive as de chefe e supervisor. Primeiro porque o local mostrou-se mais acessível à pesquisadora, tanto no quesito deslocamento, quanto na disponibilidade dos funcionários em conceder a entrevista. Além disso, a DVOL está localizada ao lado do Abrigo Municipal Granja de Freitas (bairro Taquaril, região Leste de Belo Horizonte), indicado pelos técnicos para a realização das entrevistas com os moradores beneficiários do programa. No abrigo habitam os moradores que foram removidos de suas casas, pelo programa, em virtude do risco geológico onde moravam, aguardando a solução definitiva para o problema. Apenas uma entrevista, dentre os moradores, não foi realizada no abrigo, a do morador que atua como voluntário do Núcleo de Defesa Civil, auxiliando o trabalho preventivo desenvolvido pelo PEAR.

Ao todo foram realizadas 15 entrevistas: oito com os técnicos, uma com a direção, chefe de divisão e supervisor e quatro com moradores das áreas atendidas pelo programa. Para manter o anonimato dos entrevistados no capítulo da análise dos resultados, atribuem-se os seguintes códigos: os técnicos são identificados pelos números ímpares, a começar de 1 a 15; as chefias são identificadas com números pares, a começar de 2 a 6; e os moradores, são identificados com as letras, de A a D. Todas as entrevistas foram transcritas, preservando a fala original dos entrevistados, em virtude da possibilidade de alterar os significados das respostas dadas, bem como a riqueza dos detalhes intrínsecas as mesmas.

Quadro 2 – Relação de técnicos do PEAR entrevistados

Entrevistado	Sexo	Função	Formação	Local da Entrevista
1	Masculino	Técnico Físico	Engenheiro Civil	Centro de Apoio Leste/Regional Leste
3	Feminino	Técnico Físico	Geólogo	Centro de Apoio Oeste/Regional Oeste
5	Masculino	Técnico Físico	Engenheiro Civil	Centro de Apoio Leste/ Regional Leste
7	Masculino	Técnico Físico	Geólogo	Centro de Apoio Leste/ Regional Leste
9	Feminino	Técnico Social	Psicólogo/ Assistente Social	Centro de Apoio Leste/ Regional Leste
11	Masculino	Técnico Físico (Fiscalizador de Obras)	Engenheiro Civil/Especialista em Segurança do Trabalho	Centro de Apoio Leste/ Regional Leste
13	Feminino	Técnico Social	Psicólogo	Centro de Apoio Oeste/Regional Oeste
15	Masculino	Técnico Social	Geógrafo	Centro de Apoio Oeste/Regional Oeste

Quadro 3 – Relação de chefias do PEAR entrevistadas

Entrevistado	Sexo	Função	Formação	Local da Entrevista
2	Feminino	Diretor de Risco e Monitoramento	Geólogo	Centro de Apoio Leste/ Regional Leste
4	Masculino	Chefe Divisão Área de Risco	Engenheiro Civil/Especialista em Gestão Pública	Centro de Apoio Leste/ Regional Leste
6	Masculino	Supervisor Divisão Área de Risco	Engenheiro Civil	Centro de Apoio Leste/ Regional Leste

Quadro 4 – Relação de moradores das áreas de risco entrevistados

Entrevistado	Sexo	Residência (Regional/Bairro)	Modalidade do Entrevistado	Local da Entrevista
A	Feminino	Regional Centro Sul/Aglomerado da serra	Voluntário do Núcleo de Defesa Civil (NUDEC)	URBEL
B	Feminino	Regional Leste/Taquaril	Residente no Abrigo Granja de Freitas há 1 ano – Caso de Remoção Definitiva (aguardando aprovação de moradia para receber o aluguel social)	Abrigo Granja de Freitas
C	Feminino	Regional Leste/Taquaril	Residente no Abrigo Granja de Freitas há 2 anos – Caso de Remoção Definitiva (aguardando mudança para moradia popular – recebeu doação de apartamento)	Abrigo Granjas de Freitas
D	Feminino	Regional Leste/Taquaril	Residente no Abrigo Granja de Freitas há 1 mês – Caso de Remoção Definitiva (procurando moradia para receber o aluguel social)	Abrigo Granjas de Freitas

Acompanhamento Etnográfico

De acordo com Jorgenson (1989), a abordagem etnográfica, através da observação participante, possibilita descobrir o quando e onde as coisas acontecem, como elas ocorrem e por que, a fim de identificar questões que decorrem exclusivamente das interações entre os membros do grupo estudado.

A etnografia refere-se ao método em que o observador e os observados se encontram. O processo de coleta de dados realiza-se no próprio ambiente de vida dos observados, a partir de seus processos cotidianos. Nessa ótica, a observação participante foi conduzida durante três meses, com frequência de duas a três vezes por semana. Neste período, acompanhamos, como observadores, todas as atividades profissionais de rotina que envolve o trabalho dos técnicos do PEAR: vistorias em domicílios, abordagem social, ações preventivas, remoção de famílias, supervisão de obras, reuniões e demais ações dentro da Divisão Operacional, suas interações com as equipes, eventos oficiais do programa, além de alguns encontros e festas informais durante o horário de trabalho.

Na observação participante, com o uso de diário de campo, foram realizadas transcrições das ações, falas, práticas, interações e circunstâncias vivenciadas no campo. Procurou-se descrever todas as situações observadas, considerando o ambiente e as pessoas envolvidas. Dentre as várias conversas presenciadas, algumas foram transcritas literalmente durante o momento em que ocorriam, e outras tiveram que ser transcritas após a observação, pois as circunstâncias não permitiam parar para registrar a conversa no caderno de campo.

Em suma, a escolha da metodologia utilizada para o desenvolvimento desta dissertação teve o objetivo de desvendar a "caixa preta" das ações ocorridas na ponta do processo de implementação, ou seja, o *como* e o *por que* das ações dos *street-level bureaucrats* do Programa Estrutural em Áreas de Risco, inseridos num contexto de heterogeneidades e incertezas.

Dificuldades na realização da pesquisa de campo

A pesquisa de campo acabou começando depois do período previsto, pois houve uma demora por parte da diretoria da URBEL, órgão que coordena o PEAR, em autorizar o início das atividades de coleta de dados. Outro fator também contribuiu para esse atraso, quando a autorização foi dada o programa já estava voltado para as atividades do período chuvoso, quando há uma maior demanda de trabalho para os profissionais do PEAR. Com isso, foi preciso aguardar mais tempo para um funcionário ter disponibilidade de fazer a entrevista. No abrigo, onde se realizou entrevista com alguns moradores das áreas de risco, o período também era complicado. No período chuvoso aumenta o número de famílias que são removidas para o abrigo e, com isso, os técnicos do social, principalmente, não dispunham de muito tempo para fornecer a entrevista. Por último, houve dificuldade também para conduzir as entrevistas com os moradores do abrigo. Embora o texto da entrevista tenha sido redigido numa linguagem simples e próxima a realidade dessas pessoas, com baixa ou nenhum grau de escolaridade, elas ainda assim mostraram dificuldades em responder as perguntas. Algumas destas, até tivemos que abandonar, porque realmente não foi possível apreender os dados esperados com as perguntas.

5. ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo é dedicado à análise dos dados levantados na pesquisa de campo, mediante entrevistas feitas aos técnicos do Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR). Analisaremos especificamente as práticas identificadas na pesquisa, para o entendimento mais aprofundado da burocracia de rua desse programa. A análise parte das dimensões do modelo conceitual identificado em Lipsky (1980), apresentado nos capítulos anteriores: as condições de trabalho, os conflitos e os padrões do comportamento.

Dentro dessas dimensões, atentaremos para os tipos de práticas desenvolvidas, algumas características individuais, fatores relacionais (considerando as trajetórias, as afiliações

e os processos de interações que os técnicos realizam com os moradores das áreas de risco) e institucionais (considerando as normas formais ou não, definidas pela política ou chefias do programa) dos técnicos do PEAR. Tais elementos, são entendidos aqui como elementos centrais do processo de implementação conduzido pelos burocratas de rua. Buscaremos, assim, compreender como esses elementos operam na ação dos técnicos, ou seja, como podem influenciar a maneira como eles constroem suas ações e, desse modo, implementam a política pública.

Para analisar estas práticas, levantamos indicadores nas ações e fatos observados, que nos permitiram averiguar o exercício da discricionariedade nas ações dos burocratas de rua.

Iniciaremos a análise apresentando um quadro com os principais aspectos do trabalho do PEAR encontrados na pesquisa, segundo as dimensões e variáveis identificadas em Lipsky (1980). Esses aspectos orientarão a nossa discussão dos resultados, acerca do uso da discricionariedade nas ações desempenhadas pelos técnicos burocratas de rua do PEAR. Cabe fazer a ressalva que a classificação e organização desses aspectos foram feitas apenas para efeito de simplificação das análises, não se tratando de uma categorização estanque. Esses aspectos serão alocados dimensões no decorrer das análises, de maneira a identificar como impactam as ações dos técnicos burocratas de rua do PEAR.

Em segundo lugar, vale ressaltar que a síntese das práticas e eventos discutidos neste estudo, advém de observações e relatos de entrevistas, ou seja, eles apontam apenas o que de fato é realizado e foi observado. Neste sentido, é possível avaliar a distancia entre o que está previsto no organograma e nos planos de ação e a atuação cotidiana dos técnicos, bem como da forma como eles aplicam o que está previsto, as interpretações que eles fazem do que lhes é colocado como atribuição dentro das definições do programa. Consideramos como ações não previstas, aquelas que causam algum tipo de discussão no programa, pois, de alguma forma, estão fora do formato programático do programa, ou foram executadas com algum grau de diferenciação. Não significa que as possíveis ações não previstas sejam ilegais, ou que exista alguma controvérsia acerca de os técnicos poderem ou não implementá-las, e sim que não estão atribuídas formalmente

aos técnicos. Nesse ponto, vale o argumento de que há espaço para o exercício da discricionariedade na atuação da burocracia de rua.

Por último, cabe dizer que as práticas e fatos pontuados nesta dissertação não esgotam toda realidade vivenciada pelos técnicos da linha de frente do PEAR, ao passo que são fruto de uma pesquisa de campo relativamente curta, em apenas alguns contextos específicos que atuam a burocracia de rua do PEAR. A síntese que fazemos dos dados encontrados, também não revela a intensidade do exercício de cada uma das práticas e eventos levantados com a pesquisa. Entretanto, entendemos que o levantamento realizado já oferece os subsídios necessários para compreender a discricionariedade nas formas de implementação do programa por sua burocracia de rua.

Quadro 5 – Aspectos encontrados com a pesquisa segundo modelo conceitual de análise

Condições de trabalho (recursos disponíveis e clareza de objetivos)
- Do ponto de vista programático, sendo o PEAR uma política do serviço público, os recursos (financeiros, autonomia e logísticos – prazos, informação, comunicação entre as hierarquias, equipamentos, materiais, transporte e recursos humanos) assumem-se como existentes, disponíveis e adequados para o trabalho. Do ponto de vista prático dos técnicos, em relação ao universo da demanda de clientes, quantidade de trabalho e tipo de problemas que o programa precisa atender e solucionar, os recursos foram avaliados como limitados, mas permitem que o trabalho seja executado com eficiência e qualidade, dentro desse cenário de limitação. Foi apontado que o alcance dos recursos depende da gestão do programa, de como são alocados entre suas frentes de ações, e da forma como os técnicos empregam e distribuem esses recursos no atendimento à população. O próprio programa trabalha com a prerrogativa de racionamento dos recursos, partindo do princípio da classificação do grau de risco em que as pessoas estão sujeitas para providências. - Os técnicos têm total conhecimento do programa (objetivos, diretrizes, critérios e procedimentos), assim como das atribuições de sua função. Contudo, embora bastante difundido nas áreas das vilas e favelas, ainda há desconhecimento do programa entre a população dessas localidades, do tipo de benefício com o qual trabalha.
Conflitos (serviço ideal e serviço real)
- O avanço e consolidação do trabalho do PEAR acabaram abrindo espaço para outras demandas de risco que não estão previstas na competência do programa (por exemplo, risco construtivo). As propostas do programa e os recursos já não dão conta de suprir essa nova demanda de casos, cuja incorporação ao atendimento do programa tem se mostrado necessária, sem quebrar critérios estabelecidos. - O trabalho dos técnicos está condicionado a prazos, questões burocráticas, problemas sociais, culturais, econômicos e políticos, que acabam esbarrando nos critérios e procedimentos de atendimento do programa.

- Há dificuldade dos moradores aceitarem o diagnóstico dado pelo técnico, bem como de aceitar a solução dada pelo programa, pois os benefícios previstos dentro do PEAR e das demais políticas sociais com as quais o programa trabalha em conjunto, não atendem ou não satisfazem ao morador.

- O técnico além de atender a uma demanda grande de casos, principalmente no período das chuvas, ainda responde por uma série de outras atividades ligadas direta e indiretamente ao programa.

- A ausência de uma política de controle e regulação efetiva da prefeitura sobre as áreas potenciais de ocupação informal influencia no desempenho eficaz do trabalho de redução de risco do programa.

- Foi constatado o não compromisso de alguns setores/funcionários com o trabalho, bem como a falta de uma comunicação eficiente entre as secretarias e órgãos municipais que atuam em conjunto com o PEAR.

- Os técnicos são cobrados pelos moradores da áreas onde atuam por serviços que são da competência de outras secretarias da prefeitura, mas que a presença diária nessas áreas, coloca-os como uma referência do poder municipal.

- Os técnicos exercem sua função com a preocupação de que precisam dar conta de atender a todas as demandas que surgem, pois a vida de pessoas depende de sua atuação. O técnico do PEAR é um para-raios de todas as demandas que o cidadão das áreas de risco faz para o poder público municipal.
- A intervenção de autoridades políticas nas atividades do programa causa insatisfação nos técnicos.

- Há o sentimento de insatisfação pelos técnicos em relação ao reconhecimento profissional e valorização salarial pela URBEL.

Padrões do comportamento (redução da complexidade do serviço)

No período chuvoso a prioridade é o atendimento às solicitações de vistorias e os diagnósticos de remoção. Os casos detectados como de maior risco para a vida dos moradores tem prioridade. Fora do período chuvoso a preocupação é com a realização das obras para o retorno da família a sua moradia e com trabalho preventivo junto à população.

- Para a decisão do tipo de benefício a ser concedido ao morador, o técnico leva em conta, primeiramente, o grau de risco ao qual o morador está exposto; a possibilidade de monitoramento da situação; o que é menos custoso financeiramente ao programa (remover definitivamente, ou optar por uma obra do local, indicando uma remoção temporária).

- A principal via de incorporação da demanda é a solicitação de vistoria feita pelo morador da área de risco; uma vez mapeados os setores de risco pela URBEL e a realização constante de divulgação e conscientização do risco feita pelos técnicos entre a população, cabe a esta procurar o PEAR para atendimento.

- Os técnicos utilizam a experiência profissional e os conhecimentos pessoais adquiridos, para antecipar-se a determinadas situações de sua rotina trabalho e manter-se informados do que ocorre.

- Os técnicos procuram manter uma relação amigável e de proximidade com a população alvo do programa, incluindo-os no cotidiano de atividades do PEAR.

- A convivência entre chefias e técnicos, e entre os próprios técnicos, é de cooperação e proximidade.

- Para lidar com as reclamações, recusas e tentativas de “capturar” o trabalho do técnico, por parte do morador atendido pelo PEAR, os técnicos costumam utilizar estratégias para tentar fazê-lo entender e aceitar o que o programa propõe, as quais são: convencimento; demonstração dos problemas e das limitações do programa; uso de pressão e de intimidação pelo técnico com o morador para que ele cumpra com suas obrigações, e sindicância.

- Há entre os técnicos a iniciativa de orientar os moradores, mesmo quando as solicitações e questionamentos feitos por eles não sejam de competência do programa ou de sua função.

Em continuação, faremos uma síntese da estrutura de implementação do PEAR, em relação às atribuições e etapas formais do trabalho da linha de frente, traçando um olhar mais geral das ações, cujas informações servirão às próximas discussões desta análise.

5.1 ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESTRUTRAL EM ÁREAS DE RISCO: ETAPAS E PRÁTICAS

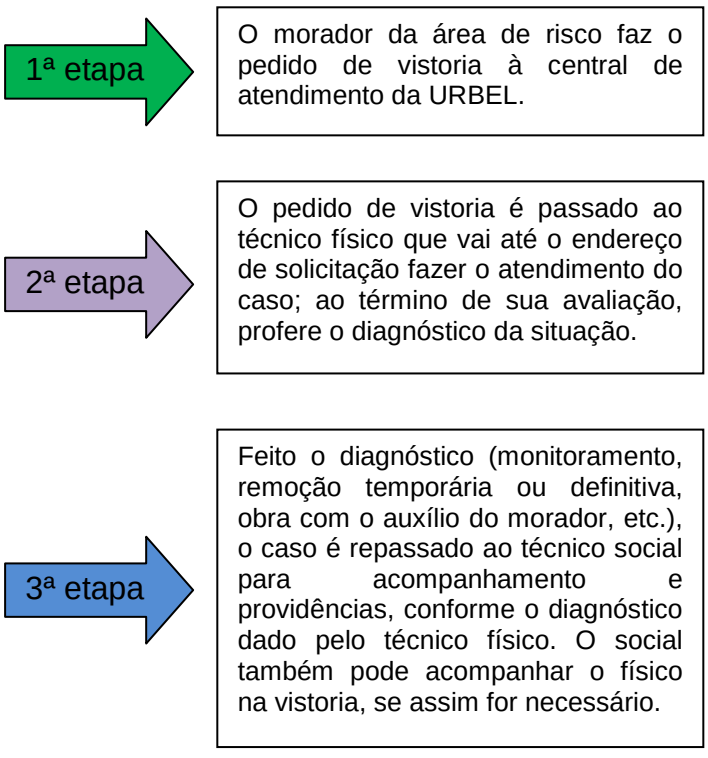
Neste item vamos apenas traçar uma síntese das etapas do trabalho executado pelos técnicos da linha de frente, a título de situar as práticas previstas formalmente para atuação desses burocratas. Nos itens subsequentes essas informações servirão à discussão das ações e fatos extraídos da observação e das entrevistas, segundo as dimensões do modelo conceitual de análise proposto, de modo a se compreender o exercício da discricionariedade dos técnicos do PEAR.

As práticas listadas abaixo correspondem as formalmente delegadas aos técnicos pela normatização do programa. Já foram citadas anteriormente quando discutimos sobre o desenho do PEAR. Aqui, porém, dizem respeito apenas àquelas práticas que foram presenciadas durante a pesquisa de campo. Entendemos que as demais não puderam ser identificadas, pelo fato de que estivemos presentes em campo durante um período muito curto, para a possibilidade da identificação de todas, ou mesmo o seu não exercício. No entanto, a assimilação dessas práticas executadas pelos técnicos do PEAR, ajuda-nos a verificar que se trata de ações delegadas pelo programa e já institucionalizadas, também, na rotina de trabalho. Não obstante, serviram de padrão para verificar aquelas ações que tendem a ser escolhas dos próprios técnicos, e o quanto a discricionariedade aparece na implementação conduzida por eles. Assim, destacam-se as seguintes práticas formais exercidas pelos técnicos:

- Vistorias das áreas solicitadas;
- Orientação técnica nas áreas física e acompanhamento social ao morador;
- Despache e elaboração de documentos;

- Obras de pequeno porte com mão de obra dos moradores ou da comunidade, obras preventivas de médio porte por contratos de Manutenção da URBEL e obras emergenciais;
- Monitoramento das áreas já vistoriadas com o auxílio do morador;
- Reuniões e capacitação com os NUDECs;
- Vistorias direcionadas para as áreas críticas colocadas em monitoramento;
- Divulgação, nas comunidades, do funcionamento do programa e das medidas preventivas necessárias para se evitar situações de risco;
- Intensificação dos trabalhos com os NUDECs.
- Implantação de plantões nos finais de semana e feriados;
- Acompanhamento dos índices de chuva com repasse de alertas aos NUDECs;
- Colocação de lona em encostas mantidas sob monitoramento no período chuvoso;
- Remoção temporária e definitiva.

Essas perspectivas formais de ação estão previstas dentro de etapas predefinidas para o escopo principal de funcionamento programa: o atendimento às solicitações de vistorias dos moradores. Desse modo, a estrutura de implementação do PEAR obedece, na teoria e de forma simplificada, as seguintes etapas:



Nesse contexto, a pesquisa de campo revelou que aquelas práticas formais, bem como as etapas de implementação a serem conduzidas pelos técnicos, permitem estilos próprios na hora de executá-las e, por sua vez, abrem espaço para ações não predefinidas pelo programa.

Lipsky (1980) enfatiza que agências de governo estão interessadas em assegurar resultados consistentes com os objetivos de seus programas e em minimizar a discricionariedade dos burocratas da linha de frente. Porém, a margem de decisão destes permite-lhes resistir às pressões organizacionais e da clientela.

Pela observação e conversas mantidas com os funcionários do programa, foi possível perceber que é esperado que os técnicos lancem mão de estilos próprios, tanto para aplicar as atribuições correspondentes à sua função, quanto para lidar com situações que não estão predefinidas no arquétipo do programa. O controle da discricionariedade existe, quando é colocado para o técnico que ele deve agir dentro dos procedimentos, das etapas e práticas previstas, mas não é engessado, o "como fazer" tudo isso é o técnico que avalia. Esse controle pode ser explicado, como uma forma de fazer com que o técnico aja avaliando as consequências para o programa e para si como funcionário. Ao mesmo tempo, o técnico sabe quando ele pode ou não usar de discricionariedade. Depende apenas dele decidir como proceder, caso a situação permita ou mostre necessidade.

Acontece na rotina de atendimento do técnico social da família/morador ter os critérios para atendimento no momento da abordagem e depois ele descobre (por informação de vizinhos, cadastro da prefeitura, entre outros), que as informações cedidas por esse morador não estão em tudo de acordo com o estabelecido para ter o benefício do programa. No entanto, durante a realização da abordagem, o técnico social dá atenção para outros aspectos, como o número de pessoas da família, se há crianças, idosos, a situação econômica, social, entre outros, uma vez que a questão do risco já foi constatada pelo técnico do físico. Considerando esses aspectos e sua experiência e preparação na função que exerce, ainda que o morador não tenha conseguido comprovar que se encaixa em todos os critérios do programa, o técnico social pode optar incluir a família, por avaliar que não está agindo de má fé, que dentro de suas condições não consegue comprovar tudo o que é necessário pelos critérios do programa. O técnico

procura outras vias de justificar aquele critério que não foi atendido, por exemplo, fazendo um relatório do que constatou e da sua posição do caso e anexando ao processo do beneficiário.

> "Às vezes você chega ao local onde a precariedade é muita, e você sabe que aquela é um situação complicada, que se você não fizer alguma coisa pode vir a acontecer algo catastrófico para aquela família. E você fica preso ao procedimento, então você não tem como fazer nada. Então nós como técnicos, tentamos trazer para a direção pra chefia. Tentamos mostrar que aquela situação, através de relatórios, fotografias e tal, que aquilo ali pode ser assim uma... pode haver uma queda de critério para atender aquela família, porque senão, a família vai ficar numa situação complicada; porque acontece essa quebra de critério que nós não podemos fazer, então a gente tenta mostrar para a nossa direção, pra ela viabilizar essa quebra de critério" (**Entrevistado 5**).

> "Olha, eu acho que, na verdade, o que acontece não é o "não dá pra estar seguindo", a gente tem que seguir o programa. Tem certas coisas que não tem como fugir. Outras vezes, tem certas coisas que a gente, até pela experiência, sabe que é possível quebrar critério. Então quando é possível a gente tenta estar conversando, faz um relatório, conversa com a chefia e aí tenta resolver. Mas em alguns quesitos, algumas coisas, a gente sabe que não tem jeito" (**Entrevistado 13**).

> "Os procedimentos são seguidos por diretrizes. Eu sigo essas diretrizes, mas coloco coisas pessoais. Por exemplo, eu converso com engenheiro pra ver como é que é a situação da moradia: "A moradia está em risco, mas é uma coisa muito grave?" Você pode espaçar, por exemplo, o tempo de abordagem de uma abordagem pra outra. Porque o fluxo do PEAR determina até três abordagens da URBEL, encaminha pra regional, a regional faz mais duas abordagens e encaminha pra defesa civil, pra notificar a família e pedir compulsória. Então, dependendo do caso, não precisa fazer uma abordagem hoje e outra depois de amanha, a gente pode dar um prazo maior pra família. A gente sabe que não é fácil a família, de uma hora para outra, mudar a realidade dela. Morava numa casa há não sei quanto tempo e já ter que mudar. Sendo que é um caso que poderia ficar. É caso de remoção, mas não estava caindo. Tem outros casos que a gente faz a abordagem num dia e tem que fazer remoção no dia seguinte, pra poder dar essa agilizada, porque está com risco alto. Mas, às vezes, o pessoal não tem essa percepção de ver um caso mais grave de um caso menos grave" (**Entrevistado 15**).

O espaço para a discricionariedade do técnico é visto como necessário e como demonstração de eficiência. Não há um controle para que essas determinações sejam cumpridas de maneira a resultar em formatos homogêneos de lidar com o funcionamento do programa, o que existe é a limitação das diretrizes do programa, que o técnico tem que considerar ao tomar sua decisão. Ele precisa ter o discernimento de medir até que ponto, ou em que situações, poderá decidir sozinho, pois algumas decisões podem gerar consequências maiores para serem assumidas apenas por ele.

Durante uma conversa com o técnico ele contou que tinha que responder a uma ação do Ministério Público movida por um morador contra URBEL. Esse morador foi atendido pelo PEAR, através desse técnico, e teve o diagnóstico de sua residência como risco muito alto tendo que ser removido definitivamente, recebendo o apartamento disponibilizado pela prefeitura. Contudo, esse morador demonstrou desde o início que desejava ser indenizado e não receber um novo lugar para morar, mas o programa não trabalha com indenização. Diante disso, o morador acionou o Ministério Público e o técnico que atendeu o caso teve que responder pelo ocorrido.

> "Quem está diariamente no campo, executando vistorias, averiguando a realidade, como que as coisas estão acontecendo, é o técnico. O trabalho dele é no campo, o nosso trabalho é campo. Então ele é a peça fundamental. É ele que chega numa vistoria e define se tem que remover ou não, se precisa de obra ou não, se dá pra ficar" (**Entrevistado 2**).
> "Existem níveis diferentes de ação, tem situações que eu estou quebrando aqui um protocolo, ou estou atravessando certa hierarquia e tal, mas que ela não trás nenhum efeito. Eu posso ligar pra outro superior e bater um papo com ele a respeito de um assunto que a gente pode tratar ali facilmente, e em outros você não pode fazer isso. Você pensa, eu não vou atravessar, porque traz outro efeito e isso não me diz respeito, entendeu? Isso é de situações em situações, uma coisa é uma coisa, outra coisa é outra coisa. O PEAR ele é um projeto bastante especifico, a maneira de você lidar com ele é do profissional. Ai você tem que lidar com a sua flexibilidade. Você imprime a sua personalidade a aquilo que é fixo, você não muda o fixo, mas a sua maneira de lidar com ele sim" (**Entrevistado 6**).

Desse modo, até mesmo pela modalidade do serviço que executam, fora do ambiente da agência, constatamos que o técnico encontra espaço para a discricionariedade dentro do que é formalmente previsto em sua rotina de trabalho. O conhecimento específico de cada técnico, valores, experiência, bem como contexto externo, etc., impactam a forma como eles empregam os procedimentos formais e tomam suas decisões, tornando-se parte da rotina do programa.

Nos próximos capítulos, nossa análise prosseguirá na proposta de explicar o agir da burocracia de rua do PEAR, focando, para tanto, no modelo conceitual fundamentado na perspectiva de Lipsky (1980).

5.2 CONDIÇÕES DE TRABALHO: RECURSOS E OBJETIVOS

A principal questão apontada por Lipsky (1980), sobre o natureza do serviço em *street-level bureucracies*, é que os burocratas de rua precisam lidar com a incerteza de ter que trabalhar com recursos inadequados para uma demanda que sempre aumenta em relação à oferta de serviços, além de ter que responder a outra incerteza que deriva de objetivos ambíguos, pouco claros, da política pública que implementam.

Nessa conjuntura de incertezas, o burocrata de rua tem a considerável responsabilidade de alocar valores sociais, mas pouca determinação externa efetiva no como definir e alcançar objetivos. Acaba que o burocrata tenta prover serviços o melhor que pode, dado os constrangimentos estruturais das condições trabalho que precisa administrar (LIPSKY, 1980).
Quando voltamos nossa atenção às condições de trabalho vividas pelos técnicos do PEAR, temos uma realidade que, em alguns aspectos, mostra-se diferente das constatações de Lipsky.

De acordo com o que foi levantado com as entrevista e a observação, a limitação de determinados recursos causam mais constrangimentos ao serviço dos técnicos do que outros. Vale ressaltar que tanto os técnicos, quanto a direção e supervisão do programa, consideram que atualmente os recursos dos quais dispõe o PEAR são satisfatórios, em comparação com a realidade em que trabalham outras políticas públicas e a do próprio programa há alguns anos atrás. Entretanto, reconhecem que há ainda uma distância para uma implementação mais efetiva do serviço, quanto à demanda de casos e problemas que o programa tem a resolver.

Os recursos do programa revelam dificuldades ao trabalho dos técnicos principalmente em três aspectos: na realização das obras, no convencimento do morador a deixar o local onde vive, em caso de indicativo de remoção, e no quantitativo de pessoal. No primeiro, o problema recai mais sobre os técnicos da área física do PEAR. No segundo, sobre os técnicos da área social e no último, físico e social, acabam enfrentado dificuldades para dar conta da demanda. Mas, considerando as etapas de realização do atendimento, mencionadas nesta análise, esses problemas acabam sempre afetando o trabalho do social, já que atua como aliado do trabalho físico.

O PEAR, como já foi dito, trabalha com o princípio da convivência com o risco. Diante dessa prerrogativa, o técnico físico, que é responsável pela vistoria para avaliação da situação de risco, quando constata que as condições do local e da residência não oferecem um risco alto, ele indica, através do diagnóstico, a realização de uma obra para solução do risco geológico existente e a permanência segura do morador em sua residência. Essa obra é realizada com a mão de obra do morador sob a supervisão do técnico físico, por se tratar de uma obra de pequeno porte, cujo pré-requisito do programa é a parceria do morador na realização dessa modalidade de obra. Esse tipo de obra é muito comum na rotina do PEAR e a utilização da mão de obra do morador, pode ser explicada como uma estratégia de controle dos recursos financeiros, além do fato de ser um pré-requisito do modelo de gestão de proximidade e participativa com a comunidade, mantido pelo programa.

Outra modalidade de obra é a realizada pelos contratos de manutenção. Nessa modalidade, o benefício não é apenas para uma família em específico, mas para um coletivo maior. O técnico verifica pela vistoria de uma dada residência, que para solucionar o problema de risco geológico do lugar é preciso de uma obra um pouco maior (por exemplo, um muro de contenção de deslizamento), para que não atinja outras casas do entorno, neste caso, então, o programa trabalha com uma empreiteira que realiza esse tipo de obra sob a supervisão do técnico físico. Nos dois casos, a compra de materiais e a empreiteira ocorrem por meio de licitação feita pela URBEL.

A crítica dos técnicos físicos é que o orçamento financeiro, para realização das obras, impõe dificuldades para a execução do serviço no tempo estimado e com a qualidade que gostariam, além de não ser possível fazer todas as obras necessárias.

Porém, não é apenas uma questão do orçamento disponível, mesmo porque os próprios técnicos reconhecem que nos últimos anos o PEAR tem tido seu orçamento financeiro ampliado. A dificuldade colocada pelos recursos financeiros para a realização de obras passa, também, por uma questão de gestão das próprias empresas que licitam a realização das obras e administram a compra e distribuição dos materiais para as construções, assim como de controle e fiscalização do próprio programa que atue especificamente para isso, identificando quais são as dificuldades encontradas pelos técnicos e se exija dessas empresas mais eficiência e responsabilidade.

Verificamos que o retrato da situação do técnico frente à realização das obras é de lidar com a possibilidade de iniciar um trabalho e ter que pará-lo, em virtude de atrasos na entrega de material, ou a falta do mesmo. Soma-se a isso, o fato de que, muitas vezes, o morador não pode disponibilizar a mão de obra, ou não concorda com essa condição estabelecida pelo programa, ou começa a obra e depois não quer mais continuar, criando mais um impasse para ser resolvido pelo técnico físico e também social.

Além disso, há o problema de paralisação das obras, por questões burocráticas de vencimento dos contratos de manutenção e de compra de materiais com as empresas que levam um período demorado, em torno de 3 a 4 meses, para a realidade de tempo com que o programa precisa trabalhar. Os técnicos acabam tendo que aguardar datas oficiais para abertura de edital de licitação, todo o processo de seleção das novas empresas e confirmação dos contratos, para, e só então, dar continuidade a realização das obras. Nesta ótica, Lipsky (1980) ressalta que as burocracias, frequentemente, têm pouco interesse e preocupação em reduzir os atrasos, uma vez que processos mais ativos espremeriam os recursos disponíveis. No caso do PEAR, isso não se mostra como uma regra, haja vista que os atrasos acontecem justamente porque se esgotam os recursos disponíveis, que são inclusive limitados em relação à demanda, e pela falha na gestão desses recursos.

Outra dificuldade está na própria relação com as empresas que prestam serviço ao programa. Os técnicos fazem os pedidos de materiais que precisam, mas acontece de não ter no depósito, ou ter em quantidade insuficiente, mesmo se há orçamento disponível, ou ainda não ter transporte disponível para levar o material. O técnico solicita a entrega do material no local e depois fica sabendo pelo morador, responsável pela realização da obra, que não foi entregue. Com isso, o morador fica insatisfeito, cobrando do técnico que o atendeu, pois é a referência que ele tem dentro do PEAR e o técnico é quem vai responder pelo problema perante o morador.

> "Aí que vem os pontos negativos, que às vezes fazem demorar com a solução do programa. Então, nós não temos nenhum resultado com isso. Pelo contrário, aí vem um desgaste. Porque o profissional volta no mesmo local, no ano seguinte, e o problema ainda está lá. Quer dizer, o morador já está mais irritado. Dificulta. E nessa hora que surgem as críticas, porque o programa não funcionou" (**Entrevistado 7**).

> "Os recursos são escassos. Tanto são escassos, que esse contrato agora está vindo com um valor maior. Eu acredito que vá dar pra fazer um número maior de obras. A gente tem obras, inclusive, do contrato anterior, que a gente não pode concluir. Isso me preocupa em relação ao resguardo dos serviços. Porque pode danificar serviços já executados, isso atrasa. A insatisfação da comunidade de ver a obra atrasada, essa cobrança acontece diretamente a mim" (**Entrevistado 11**).

O técnico precisa mediar os problemas, de gestão da empreiteira, que executa as obras para o programa, bem como do setor da empresa responsável pelo fornecimento dos materiais de construção, da limitação do orçamento, frente às reclamações dos moradores. Ele precisa mostrar que não é uma situação na qual possa ter o domínio, que vai além de suas possibilidades de atuação como técnico. A este respeito, Lipsky (1980) diz que o burocrata de rua, diante dos dilemas vividos para realizar os seus serviços, costumam mostrar aos clientes que não são culpados dos problemas e, assim, administram as consequências das práticas do cotidiano de trabalho.

A obra atrasa e não fica pronta para o período da chuva, tendo que fazer a remoção temporária da família, até que esse período termine e as obras possam ser retomadas. Isso também acontece com as obras feitas com a mão de obra do morador. Sem o material para trabalhar, a obra é paralisada e, muitas vezes, chega a época das chuvas e a obra não foi terminada. Quando são retomadas, o que já havia sido realizado está perdido, sendo necessário começar novamente.

> "A gente fornece esse material pro morador. Então esse material vem de um deposito nosso. E às vezes a questão não é só essa. Ás vezes eles (do depósito) não tem a quantidade de transporte para atender todo mundo, porque a demanda é muito grande, então são muitas pessoas pra você atender. Você não consegue atender as pessoas com qualidade, você não tem um número de pessoal. Aí o morador vem reclamar com a gente, "ah que o material iria vir, que o material não chegou". Ai você tem que ir lá, ligar para o deposito pra ver o que está acontecendo. É você que faz essa intermediação, e às vezes a culpa é do próprio deposito, porque esse material depende exclusivamente do deposito, porque existe um fornecedor que fornece. Existe a questão burocrática lá dentro, porque tem contrato com o fornecedor, tem isso tudo. Então existem esses problemas. Só que o morador que está lá, às vezes ele não entende que tem essas coisas, então ele te cobra, e ele me vê o tempo todo, sou eu que estou lá o tempo todo. Então ele irá cobrar de mim. Então essas coisas nós temos que está resolvendo. Você não tem o suficiente pra você fazer tudo aquilo que deveria fazer, aquilo que tem a demanda lá fora. Às vezes você não consegue atender a demanda tão prontamente. Não tem nenhuma logística de material de entrega. A gente tem dificuldade porque quer fazer o mais rápido possível, mas às vezes não conseguimos" (**Entrevistado 5**).

> "Não dá pra resolver toda a demanda não. Porque é como eu disse, a URBEL não tem como fornecer material pra todas as obras. Já ocorreram casos, nos anos passados, dos engenheiros não poderem assumir mais as obras, porque não haveria condição de fornecer o material a tempo. E isso gerava um problema serio, não só pro morador, mas pro próprio técnico. De chegar a ser

> ameaçado, de ter ameaças contra o técnico, porque o morador não entendeu. Porque não é o técnico que faz a entrega do material, mas é outro setor da empresa, depende dessa burocracia, dessa capacidade de fazer o trabalho, de entregar o material, de executar as obras. Às vezes pode faltar recurso, pode faltar o próprio material. Isso não é responsabilidade do técnico que está fazendo a obra. É responsabilidade da empresa. Então se esse material não chega a tempo pro morador, o morador vai interpretar que o técnico está envolvido nisso. Então gera problema pro técnico" (**Entrevistado 7**).

Durante o período das chuvas, tivemos a oportunidade de acompanhar o técnico físico e o chefe da divisão, ambos engenheiros civis, a construção de um muro por uma empreiteira, no bairro Fazendinha, região Leste de Belo Horizonte. Eles foram supervisionar a obra, pela ocorrência de um escorregamento planar de uma rua, que acabou atingindo o muro de concreto em construção justamente para conter o problema. O escorregamento já havia acontecido antes, atingindo a casa localizada logo abaixo da rua, sendo a família removida pelo PEAR para o abrigo. Com o novo escorregamento em virtude das fortes chuvas, a maior parte já construída do muro acabou caindo e, consequentemente, o material utilizado e o trabalho que já havia sido feito foi perdido, atrasando a solução do problema. De acordo com os engenheiros do programa, a queda do muro só ocorreu porque os planos (espécie de colunas), não haviam sido todos concretados, já que a obra precisou ser paralisada pelo vencimento do contrato de manutenção com a empreiteira. Na ocasião, no mês de dezembro de 2011, a nova licitação tinha sido aprovada e o programa estava em fase de transição com a empreiteira que assumiu para a realização das obras de médio porte.

Em relação ao trabalho social, o obstáculo imposto pelos recursos diz respeito à modalidade dos benefícios oferecidos pelo PEAR, e pelas demais políticas sociais com as quais trabalha em conjunto.

O trabalho do técnico social com o morador é principalmente os casos de remoção. Para esses casos, o PEAR oferece como opção a mudança da família com seus pertences para o abrigo municipal, se ela não tem outro lugar para ficar. Para o caso de remoção definitiva, a pessoa vai de imediato para o abrigo e pode acessar o Programa Bolsa Moradia, para pagamento de aluguel, até ser reassentada definitivamente em apartamento popular doado pela prefeitura. A família de remoção temporária não tem o direito a receber o pagamento de aluguel, a única opção do programa é a mudança para o abrigo, onde permanecerá até que a obra de sua residência esteja concluída, com a

eliminação total do risco. Isso demora em torno de quatro meses, mas tem gente no abrigo que já aguarda há mais de seis meses, enquanto outro há dois anos esperando reassentamento e a situação não é diferente nos casos de aluguel.

A primeira dificuldade do técnico social é convencer a família a aceitar ir para o abrigo. Alguns não querem ir por desconhecimento da estrutura do abrigo. A imagem que a família costuma ter é de um lugar onde as pessoas vivem juntas no mesmo espaço físico, sem privacidade alguma e sem apoio de profissionais e da prefeitura. Então quando o técnico consegue levar a família para conhecer o abrigo, normalmente ela muda sua opinião, pois verifica que não se trata daquilo que imaginava. Outro ponto que oferece dificuldade quanto ao abrigo, é que ele está localizado na região leste de Belo Horizonte e o programa trabalha com atendimento as outras oito regionais do município. Então, uma família que reside em outra região terá que mudar os filhos de escola, sair de perto de amigos parentes, ficará distante do local que trabalha e, ainda tem o problema de ter sua casa invadida (nos casos de remoção temporária) por moradores da comunidade.

Em alguns casos, ocorre da família recusar ir para o abrigo, porque ela tem um número de membros muito grande e o espaço acaba se tornando inviável na sua visão, ou tem criação de animais domésticos como, cachorro, galinhas, porcos, sendo que os dois últimos costumam ser até fonte de renda, ou de alimentação da família. Para casos assim, em que a família foge muito ao perfil do benefício, o programa tem a alternativa de o morador reconstruir uma casa, através do kit construção[55], em outro lugar que não haja problema de risco geológico. A questão, neste caso, é que o morador não dispõe de outro terreno para refazer sua moradia e, às vezes, quando consegue com um parente para fazer em cima da casa dele, o lugar também não permite, senão por risco geológico, por motivo de risco construtivo da residência.

> "Às vezes a família se mostra muito resistente realmente, mas às vezes não é a resistência da família e sim que ela não consegue encontrar uma moradia que permita que ela saia do local. Tem o abrigo Granja de Freitas que é uma opção sem custo, sem custo algum. Ela não paga pra chegar ao abrigo, ela não paga conta de água, conta de luz, e são cômodos separados, mas a família, ela se recusa a entrar no abrigo, muitas vezes em função de não conhecer. Quando a gente consegue convencer a família vir ao abrigo, conhecer o abrigo, uma parte significativa muda de opinião e aceita,

[55] Ver nota de rodapé 30.

> principalmente dependendo do número de membros da família. Se a família tem um número pequeno, uma, duas, três pessoas, passa a ser muito fácil o convencimento, quer dizer, não tão fácil, mas mais fácil o convencimento da família. Quando a família é mais numerosa fica mais difícil realmente da família aceitar ir para o abrigo, mas isso não é impedimento. A partir do momento que a gente transfere como família resistente e a partir do momento que ela recebeu o indicativo de remoção temporária ou definitiva, definitiva principalmente, ela vai sair, ela não tem opção" (**Entrevistado 9**).
>
> "Na questão de remoção temporária, remoção temporária a gente só oferece abrigo, a gente não tem como oferecer o Bolsa Moradia, que é o aluguel que a prefeitura subsidia. Então é um recurso que a gente deixa de ter e que também dificulta o trabalho. Porque muitas vezes você pega uma família que, por exemplo, eu trabalho com Oeste e Barreiro. Você pega uma família do Barreiro, levar ela pro Taquaril, quer dizer, ela está no outro lado da cidade. Geralmente a família, os filhos estão estudando ali próximos da moradia dela. E aí tem outra questão que gera também, porque ela vai ficar longe da moradia, a possibilidade de alguém invadir a casa é muito grande e ela vai ter mais dificuldade de estar vigiando. Então eu acho que são questões que, por não ter esses recursos no programa dificulta. Algumas vezes tumultua, faltam alguns recursos mesmo, coisa do dia a dia. Mas, assim, de uma maneira geral acho que o programa cumpre seu papel, dá pra trabalhar" (**Entrevistado 13**).
> "Pressões sempre a gente recebe, pela própria restrição que o programa tem no sentido de reassentamento. Antigamente a gente poderia trabalhar, não só com reassentamento em unidade habitacional, como também o PROAS. Que é uma opção para as famílias que não querem o apartamento. Tem perfil, mas não querem. Agora não. Então na hora de fazer a abordagem com as famílias, muitas não querem viver num padrão verticalizado. Isso gera certa resistência e as famílias vão reclamar direto com a gente. Outro problema também é a questão do Bolsa Moradia. A família fica não se sabe quanto tempo no Bolsa Moradia e sem previsão de reassentamento, dependendo do local, de acordo com a disponibilidade de apartamentos. Não tem uma data específica pra poder ficar no Bolsa. Na verdade o PEAR tem que ser bem conjugado com outros programas. Ás vezes a gente oferece a opção do kit Pear. As famílias quando não tem perfil pra apartamento os técnicos sociais tentam fazer esse reassentamento via kit. A família indica o local, algum lote, geralmente quase sempre é em Zeis, então ele não é regularizado ainda, não tem escritura. Ou então, em área remanescente de alguma remoção, ou houve alguma remoção anterior, em algum local que a família que saiu, se a área for passível de urbanização, se fizer uma obra e não houver mais risco, a gente pode reassentar outras famílias no local" **Entrevistado 15**).

Outro ponto, é que o técnico não pode afirmar com toda a certeza o tempo exato que a família deverá permanecer no abrigo, até que a sua situação seja resolvida – o reassentamento definitivo em nova moradia, ou obra na qual já residia, com a mão de obra fornecida pela mesma. Isso tudo depende de haver disponibilidade de apartamento, de preferência para a família que está esperando a mais tempo, de como a obra vai evoluir, se não haverá nenhum problema com os recursos materiais, se a família conseguirá mão de obra, se está no período chuvoso, porque, neste caso, terá que se esperar passar, entre outras dificuldades.

O valor do aluguel pago pelo Programa Bolsa Moradia, também é um complicador, às vezes. É oferecido ao morador um valor de quatrocentos reais (R$ 400,00), para que ele encontre uma casa dentro dos padrões adequados, que significa sem nenhum risco a vida dele. Dificilmente a família conseguirá um imóvel, dentro dos padrões requeridos, com o valor disponibilizado. Até mesmo na região das vilas e favelas, já está difícil de encontrar imóvel para locar nesse valor. Às vezes, o morador acaba completando o valor pago pelo Programa Bolsa Moradia, para ter sua situação resolvida, porque assim consegue um local seguro dentro do determinado pelos critérios do programa. Não obstante, a demanda gerada através desses programas, acabou gerando efeitos não previstos por suas políticas habitacionais: de especulação imobiliária dessas áreas.

> A família sempre pergunta pra gente quanto tempo que eu vou demorar em ir para minha casa? Aí nós temos duas perguntas que não posso responder pra ela facilmente. Primeiro quanto tempo, não sei. Eu só garanto pra ela que enquanto ela não for reassentada ela vai estar no abrigo ou Bolsa Moradia. E outra, casa, não existe mais casa, existe unidade habitacional apartamento. Então, você pega aqui no Taquaril, você vai ver que isso aqui é uma roça, uma roça no sentido de que as pessoas criam galinha, criam porcos, tem árvores e aí eles não podem fazer nada disso. Aí você tem outro problema, no apartamento você não pode fazer e esticar a casa, então o morador está sempre recebendo mais um agregado. Um filho arruma família, cria o núcleo familiar dele e vai morar nessa mesma casa. Na casa ele vai fazer um andar, dois andares, três andares loucamente, cinco andares e a gente chega a ver seis andares aqui. Ele já fez um apartamento de seis andares sem a mínima estrutura, não tem fundação, não tem nada, aquilo ali é mais um risco que a gente vai atender. Pode escrever que todos esses aí vão, de uma forma ou de outra, precisar de atendimento, porque aquilo ali não tem estrutura para aturar. Então, essas são algumas nuances que a gente tem a questão do tempo, do reassentamento, onde a família vai ser reassentada, mas ainda acho que a família que é remoção definitiva ela está melhor amparada. Não é nem questão de melhor amparada, ela tem uma segurança maior. Agora remoção temporária, ela não tem direito ao Bolsa Moradia, que é um auxílio no valor de quatrocentos reais (R$400,00) que a família recebe. É realmente pra ela pagar o aluguel, só que ela vai ter que arrumar alguma coisa que caiba dentro desse valor e eles só procuram normalmente dentro das próprias vilas e isso aqui custa muito caro. Ás vezes você pega um cômodo com banheiro, um cômodo minúsculo que o proprietário quer quatrocentos reais nele. A gente assusta. Eles não têm um parâmetro do quanto custa o aluguel e o Bolsa é quatrocentos reais, então ele cobra quatrocentos. A remoção temporária da família ela tem outras situações, ela tem o direito de vir para o abrigo Granja de Freitas que é uma opção sem custo. Para muitas famílias é satisfatório para outras não. As famílias que estão do lado da Regional Leste, é mais fácil, mas às vezes você vai retirar uma família lá do Barreiro e vai trazer ela para o Abrigo Granja de Freitas. Ela tem uma vida articulada com o Barreiro. Ela vai sair, vem para aqui, são duas conduções de ida e duas de volta no mínimo, ela tem os filhos que serão transferidos de escola, então aí você entra na articulação familiar que só ela (a família) pode definir (**Entrevistado 9**).

A dificuldade ocorre também, pelo fato de que alguns moradores atendidos, por falta de conhecimento dos benefícios com os quais o programa trabalha, solicitam a vistoria almejando ser indenizado, caso precise ser removido de sua residência. Contudo, o PEAR não trabalha com recurso de indenização, não é a proposta do programa, mas o morador quando é informado disso, pelo técnico social, recusa-se em aceitar o diagnóstico de remoção, afirmando que não deixará o local.

> "Como todo bom serviço público falta recursos. Mas acho que de uma forma geral, pelo menos para o que é o objetivo principal do programa a gente consegue atender. Agora, isso cria muitas vezes algumas dificuldades como, por exemplo, quando nós aqui do PEAR só trabalhamos com reassentamento. Nós não temos recurso pra indenização. Então isso, muitas vezes, é uma questão que dificulta o processo de convencimento da família. Só que a gente não tem outra forma de trabalhar hoje. Quer dizer, tem o PROAS. Que a compra da moradia lá com um valor fixo. Mas o PROAS é em casos muito específicos, a gente não pode negociar com ele, por exemplo, a gente não sabe as circunstancias em que a previdência vai liberar. Não é uma coisa que a gente pode trabalhar com ela. Nós só podemos trabalhar, assim de cara, com a questão do reassentamento" (**Entrevistado 13**).

> "O programa prevê remoções sem indenização para o morador, é um dificultador para o social a remoção sem isso. Então, é um ponto que o programa prevê uma coisa e na prática a gente identifica isso como um problema" (**Entrevistado 7**).

Em todos esses casos de dificuldades com a modalidade dos recursos, mesmo o morador recusando a aceitar a solução que o programa pode oferecer, ele terá que deixar a sua residência, dado que se permanecer no local estará colocando sua vida em risco e cabe ao programa a responsabilidade de retirá-lo antes que o pior possa acontecer. Diante da recusa insistente do morador, o técnico social encaminha o caso como resistente, o que leva a uma remoção compulsória. Mas antes que isso chegue a ocorrer, o técnico social já tentou de todas as formas convencer o morador de que o melhor para ele é sair de sua residência e aceitar as condições dadas pelo programa, diante do risco que o local oferece à vida dele e de toda a sua família. Os técnicos sociais buscam ao máximo não ter que chegar a uma remoção compulsória, pois consideram ser muito danosa, no sentido de que você precisa retirar a força uma família de sua casa, embora seja o melhor a ser feito para evitar que uma tragédia maior não aconteça.

Em relação ao número de pessoal para responder pelas atividades do programa, averiguamos que a quantidade de trabalho dos técnicos é realmente volumosa, especialmente no período crítico das chuvas, que vai de março a outubro de cada ano.

Durante os demais meses do ano, a demanda de atendimentos diminui, quando os técnicos voltam sua atenção para outras atividades como: realização das obras indicadas no período chuvoso, capacitação dos NUDECs, trabalho de divulgação do programa e prevenção nas comunidades, reavaliação das áreas de risco, entre outras.

A demanda de pedidos de vistoria, durante o período das chuvas, é muito elevada e como todo pedido nessa época é considerado, *a priori*, um caso de risco eminente, o técnico não tem como priorizar o atendimento nessa etapa. Somente após ir até a residência do morador, que ele poderá constatar se é um caso de risco muito alto ou não. As remoções também aumentam consideravelmente nesta época de chuva. Para dar conta da demanda, os funcionários reestruturam a organização cotidiana de trabalho. Ao invés de o técnico trabalhar em dupla, como é o padrão, ele passa a fazer o atendimento, também, individualmente. Os cargos superiores na hierarquia do programa (diretoria, supervisores, chefes de divisão, assessores), também acabam indo a campo ajudar nas vistorias e remoções realizadas pelos técnicos físico e social.

Em meio aos atendimentos de vistorias e remoções, os técnicos sempre comentavam que tinham relatórios atrasados, outro que tinha formulários para serem preenchidos, responder ofícios, entre tantas outras atividades que eles têm a cumprir, além do atendimento específico ao morador.

Observamos que não há uma cobrança dos superiores diretos, para que os técnicos cumpram com essas outras atividades em tempo determinado, até mesmo em relação às atividades de vistorias e remoção. Neste ponto, o trabalho do técnico é deixado para que ele faça seu planejamento (salvo nos períodos críticos). O que se notou é que o próprio técnico tem a preocupação de tentar administrar o seu tempo de maneira a dar conta de todas as suas atividades, com o máximo de eficiência e qualidade que ele possa alcançar, dentro de sua forma de lidar com o trabalho. Nesse sentido, Lipsky (1980) destaca que os *street-level bureaucrats* tentam organizar seu trabalho para facilitar tarefas ou liberar tempo. Isto aconteceria mesmo em situações que o burocrata tem pouco controle sobre o fluxo, a exemplo do PEAR, cuja principal entrada da clientela é através de ligações feitas pelo próprio morador, consequentemente, toda ligação gera um atendimento para os técnicos.

> "O seu planejamento, isso é fundamental. Faz parte da organização do trabalho. Então, cada pessoa, dentro do seu ritmo de trabalho, ela tem que se organizar. Então a gente procura fazer isso. E nós temos essa liberdade pra traçar o nosso roteiro no dia a dia. A não ser que sejam casos de emergência naquele momento, orientado pela chefia. Nós estamos livres pra nos organizar de alguma forma" (**Entrevistado 7**).

> "Na grande maioria das vezes sim, consigo fazer tudo o que preciso e com a qualidade que posso oferecer. Eu procuro desempenhar o meu trabalho com qualidade, mesmo porque eu lido com vida. Então, qualquer deslize que eu cometa, qualquer forma inadequada que eu proceda, eu posso está perdendo vida, então é pessoal. Aqui a gente não consegue sair do serviço, fechar a porta, passar pelo portão e ir embora sem levar o serviço pra casa. Você pode não levar o papel pra casa, mas começou a chover de madrugada, você imediatamente lembra-se daquela família que você não conseguiu retirar ainda. Então, na minha opinião não tem como você fazer de outra forma, a não ser o meu melhor com essa família, eu não tenho, eu não vejo outra opção" (**Entrevistado 9**).

> "Na época da seca é tranquilo, dá pra fazer. Você tem a flexibilidade de ir fazendo as coisas com mais tranquilidade e poder ter uma qualidade melhor. Na época da chuva, se está chovendo muito, a coisa começa a complicar. Tem muita remoção, então, muitas vezes, a gente não vai conseguir desempenhar o trabalho da forma que a gente acha que é legal. Não vai ser tão bacana, porque você tem que correr. E é correr contra o tempo mesmo. Então, muitas vezes, você tem que fazer três, quatro abordagens no que você acha que seria o ideal uma abordagem no dia, pra você fazer com tranquilidade, você tem que fazer correndo porque há necessidade" (**Entrevistado 13**)

Um aspecto que se mostrou muito positivo da gestão do programa é a proximidade mantida pela direção com o operacional, ou seja, com a linha de frente de implementação do PEAR. Essa interlocução acontece, principalmente, por via dos chefes de divisão e dos supervisores, os quais trabalham diretamente em contato com o técnico. Isso permite que o trabalho do técnico seja avaliado constantemente e, também, que as dificuldades com o serviço sejam vistas e trazidas sem formalidades como, por exemplo, marcação prévia de horário, haja vista que o tempo do técnico para responder a todas as suas atividades de rotina é limitado. Isso vem facilitar, também, o repasse de informações tomadas no âmbito da direção. Além do mais, a própria direção do programa, está em constante contato com os técnicos nos centros de apoio, ao menos no período chuvoso, no qual se concentrou a pesquisa de campo.

> "A gente trabalha um pouco de forma científica, trabalhamos com dados e trabalhamos de maneira subjetiva Para isso, precisamos aprimorar o nossos tratamentos de dados. Então quanto mais dados conseguimos coletar, ira cada dia nos subsidiar nas nossas linhas de atuação, onde é que precisamos atuar, onde precisam atacar mais, quais são as áreas mais expostas ao risco. É claro que tudo isso é coordenado pela diretoria, isso vem da diretoria. Os dados são obtidos através das equipes de campo. Lá no campo, que conseguimos gerar

> relatórios que possam nos embasar, para que possamos nos direcionar melhor" (**Entrevistado 4**).
>
> "A comunicação é direta, de chefia pra funcionário direto, ela não tem intermediação não, quando é necessário discutir algum caso, a discussão é feita diretamente funcionário e chefia" (**Entrevistado 9**).
>
> "Eu tenho a visão de que hoje nós estamos numa fase mais democrática, onde a gente tem mais possibilidade de estar falando do trabalho, daquilo que a gente acha que não esta legal, de dar sugestões. Em outros momentos a gente podia dar também, mas acho que com abertura menor. Teve uma época aqui, em que a gente dava sugestão e continuava do mesmo jeito. Hoje a gente sente que, assim, mesmo que às vezes não mude, existe uma boa vontade em estar revendo algumas questões e às vezes estar propondo mudanças" (**Entrevistado 13**).

Presenciamos a diretora do PEAR algumas vezes no Centro de Apoio Leste e no Oeste para saber como está o andamento do serviço, para pedir opinião sobre assuntos de obras que estão sendo realizadas, vistorias que ela está à frente, falar com os técnicos, também atender aqueles que desejam conversar com ela. Isso deixa os técnicos mais confortáveis para falar das dificuldades com o serviço, bem como relacionadas a interesses pessoais de trabalho. Para a direção esse contato é positivo, no sentido de que aumenta a confiança do técnico em relação ao seu trabalho e, ao mesmo tempo, passa credibilidade ao trabalho desenvolvido pela diretoria do programa. Essa postura da direção concorda com Lipsky (1980) quando ele diz que o desafio dos gestores é como fazer as necessidades dos funcionários, por pessoal, material, ou gratificação psicológica, engrenar com as necessidades da organização.

Em termos dos objetivos, constatamos que o PEAR apresenta um diferencial em relação ao que pontua Lipsky (1980).

> "Os objetivos das agências podem ser ambíguos porque os conflitos que existiam quando os programas foram desenvolvidos originalmente foram submersos. [...] também porque os objetivos tem se acumulado por acréscimo e nunca foram racionalizados, permanecendo funcional para agência e não para confrontar a ambiguidades dos objetivos" (LIPSKY, 1980 [2010], p. 41).

Os objetivos mostram-se completamente claros aos técnicos, inclusive as atribuições de sua função. Observamos que ao longo da existência do programa, suas práticas foram sendo aperfeiçoadas conforme os problemas apareciam. O mapa do diagnóstico de risco, referência para o serviço dos técnicos, é reavaliado com uma frequência de a cada

dois anos, permitindo averiguar os resultados alcançados e onde é necessário atuar mais pontualmente. Além disso, seu formato de gestão também foi modificado ao longo do tempo, para atender de uma forma mais integrada com o trabalho executado na ponta da política do programa, aproximando os técnicos da direção e incluindo o cidadão da área de risco no cotidiano de atuação do PEAR. Esse novo formato da gestão traz para si o que o técnico vive em campo para avaliar em que o programa precisa focar e aperfeiçoar.

O PEAR conta com toda uma documentação que define exatamente a proposta do serviço do PEAR. Todos os técnicos que entram tem acesso a esse material. Alguns através de treinamento, outros pela chefia ou supervisão do programa. Entretanto, verificamos que é na prática que o técnico realmente aprende sobre sua função e sobre o programa. Acontece de o técnico entrar para suprir uma demanda, então não há tempo dele receber um treinamento. É no dia a dia, acompanhado de outro colega de trabalho mais experiente, que ele acaba aprendendo como desempenhar tudo aquilo que fora lido nos papéis. Os técnicos apontam que depende muito também, do interesse e do compromisso de cada funcionário com seu trabalho e da experiência adquirida. Nesse contexto, o programa não enfrenta um aspeto que Lipsky (1980) aponta como um problema na realização dos serviços em burocracias de rua: a falta de recursos pessoais na condução de seu trabalho, em que os burocratas de rua podem ser destreinados, inexperientes ou não ter a qualificação para a função que desempenha. Vale ressaltar, que em função de realizar um trabalho que envolve aspectos físicos e sociais, o PEAR é constituído por uma equipe multidisciplinar, em que cada técnico tem a formação para a atribuição exercida e esse fator colabora com o trabalho do técnico, porque ele dispõe do auxílio de um conhecimento diferente do dele na hora de tomar uma decisão.

> "A minha maneira de avaliar determinado problema ou determinada casa, um determinado talude, é diferente de outros técnicos. A visão, por exemplo, minha, é mais a visão de engenheiro. Tem os geólogos que tem uma visão mais criteriosa no talude, da encosta. Que sabe observar coisas que o engenheiro não tem aquela percepção. E na relação de obras o engenheiro tem uma percepção maior de avaliar determinado tipo de obra para aquele local do que o geólogo" (**Entrevistado 1**).

> "No meu caso eu fiquei sabendo logo quando eu entrei. Nós tivemos um treinamento pra te passar tudo do programa, passar todas as informações, todos os critérios que a gente tem que usar para o atendimento do PEAR. Nós tivemos uma semana de capacitação; às vezes não acontece com todas as pessoas que entram, mais aí elas têm um explicação previa e algumas coisas acabamos aprendemos no campo" (**Entrevistado 5**).

> "Eu tive treinamento. Algumas pessoas que entraram recentemente, eu creio que não tiveram essa mesma oportunidade. Então vão aprendendo através da própria experiência, de contato com os colegas, de ir vendo os casos acontecerem e vão aprendendo isso. Agora, na verdade, o treinamento em si não é suficiente. A experiência e o tempo que se tem de trabalho ajuda muito" (**Entrevistado 7**).

> "Eu conheço porque me foi apresentado quando eu entrei pra divisão de áreas de áreas de risco. É um decreto que foi lançado do PEAR, se eu não me engano no ano de 1993. Então ele está disponível na internet. Você digitando Pear você consegue ver as diretrizes do programa. Vai também de acordo com a iniciativa própria da pessoa de querer aprender" (**Entrevistado 15**).

A clareza da proposta e das atribuições do serviço por parte dos técnicos permite que no atendimento eles demandem com mais eficiência uma resposta ao problema, porque ele entende o que o programa almeja, conhece os limites dos procedimentos, bem como conhece o que a sua função determina e, diante disso, pode avaliar melhor sua decisão ao executar o seu serviço.

A questão de dificuldade quanto aos objetivos é que o campo de atendimento do programa, já está se mostrando além de sua proposta principal. Ao longo dos anos, o PEAR consolidou a sua política de atendimento ao risco geológico, diminuir a incidência desse risco na região das ZEIS e, ao mesmo tempo, acabou atraindo uma nova demanda de risco, o construtivo[56]. Como o programa já lida com essa questão de risco, dependendo da gravidade do problema construtivo da residência do morador, acaba atendendo, embora não seja uma ação prevista nas diretrizes do programa. Mas, para que isso possa ocorrer, é preciso fazer uma quebra de critério dos procedimentos do programa e ter a aprovação da diretoria da URBEL. Então, além de quebrar um pré-requisito, isso não depende apenas do técnico averiguar que realmente se trata de uma situação grave, é necessário todo um processo de autorização para que o atendimento possa acorrer.

Conforme observado e avaliado nos relatos dos técnicos, os casos de risco construtivo são recorrentes. Mostra-se necessário que se repense a modalidade de atendimento do programa, ou, então, que se busquem novas alternativas para atender essa demanda do risco construtivo, identificada a partir do PEAR. Isso gera implicações ao trabalho dos

[56] O risco construtivo se refere a problemas como, por exemplo, de rachaduras nas paredes, infiltração e rachadura na laje, provocados pela má construção da moradia e não em virtude das condições geológicas do terreno.

técnicos, porque não há como receber prontamente esse tipo de risco, mas ele existe e está cada vez mais comum no cotidiano do programa. A população quer uma resposta para o problema, cobrando-a do PEAR, já que o programa trata da questão de risco, embora não o construtivo, mas é a referência que o morador tem da prefeitura, atuando constantemente dentro da comunidade através dos técnicos.

> "O trabalho do PEAR é um programa voltado pra gente estar erradicando, quando possível, o risco geológico, e convivendo com as situações do risco. Preparando a população pra conviver com a situação do risco e, naquilo que é possível, a gente estar eliminando esse risco geológico, que ele é voltado especificamente pra isso. E muitas vezes, a gente se depara com várias situações, que o programa vai além daquele objetivo principal. Muitas vezes, a gente pega situações, ele é voltado para o risco geológico, de riscos construtivos tão sérios, que a gente acaba também intervindo. Então, por vezes a gente vai além daquilo que é, inicialmente, o proposto do programa" (**Entrevistado 2**).

> "O cidadão quer ter uma ajuda, ou quer ter aquilo contemplado pelo órgão público, mas não consegue, porque infelizmente a gente não tem um programa, atualmente, que contemple esse risco construtivo. E, às vezes, a orientação só não basta, eles querem aquela ajuda com material ou financeira pra estar solucionando aquela pendência ou aquela dificuldade de estar executando uma melhoria ou mesmo tirando um risco" (**Entrevistado 11**).

Em relação aos recursos, de uma forma geral, o que pode ser constatado é que o programa possui uma estrutura que funciona muito bem para o seu propósito de criação: atender ao problema de risco geológico, e consequentemente evitar a perda de vidas, e possibilitar a convivência com o risco, haja vista que seria impossível, urbanisticamente falando, remover toda a população que se encontra nas áreas de risco identificadas pela URBEL, o correspondente a 5% da população total de Belo Horizonte. Ainda que as obras atrasem, ou que o morador resista às condições oferecidas para sua remoção, o atendimento ocorre de fato. Com todas as dificuldades de um orçamento que precisaria ser ainda maior, de benefícios que mostram a necessidade de serem reavaliados, do número de funcionários reduzido para o período mais crítico de chuvas, os técnicos conseguem resolver a situação do morador, não no tempo e com a qualidade que gostariam e julgam ser adequada, mas dentro de suas possibilidades de ação. O que se constata é que pelos técnicos, mesmo com as limitações impostas pelas conjunturas estruturais do programa para seus serviços, o PEAR consegue oferecer uma contrapartida de resposta ao seu público alvo.

5.3 CONFLITOS ENTRE O SERVIÇO IDEAL E O SERVIÇO REAL

Nesta parte da análise nos reportaremos aos aspectos da rotina de trabalho dos técnicos físico e social do PEAR que evidenciam o nível de complexidade vivida por esses burocratas decorrente da distancia que há entre o que o programa propõe e a realidade de colocá-lo em prática.

O trabalho de implementação do PEAR exige de seus técnicos burocratas muito mais do que ir a campo e aplicar aquilo que o programa diz para ser feito. Evidentemente que eles cumprem com o que é previsto para seus serviços, mas, para que isso possa ser realizável, precisam, antes, administrar alguns conflitos do cotidiano de trabalho, exigindo julgamentos e observações sensíveis por parte dos técnicos, que não são meramente reduzíveis aos formatos programáticos de ação do PEAR. Os técnicos vivem uma série de conflitos ligados à sua agência e a fatores do contexto social de sua clientela. Esses fatores, aliados às condições de trabalho, impactam o grau de eficiência, qualidade e responsividade que o programa e os clientes necessitam, bem como aquele que os técnicos desejam oferecer através do desempenho de seus serviços.

De acordo com Lipsky (1980), os conflitos vivenciados pelos *street-level bureaucrats* são o resultado da distância entre a provisão ideal e a provisão real de execução de seus serviços. Os burocratas de rua trabalham com recursos limitados em circunstâncias onde a demanda pelos serviços sempre aumenta o mesmo que as incertezas. Além disso, enfrentam outras incertezas que surgem da dificuldade em mensurar e avaliar o desempenho de seus trabalhos, assim como do controle sobre a percepção dos clientes acerca de si próprios e de seu desempenho. Esses burocratas têm a responsabilidade de alocar valores sociais, mas pouca determinação externa de como definir e alcançar os objetivos, sendo que a clientela espera que eles tenham a chave de seu bem estar. Esses aspectos do trabalho do burocrata de rua constrangem suas ações, portanto o burocrata tomará decisões, mediando e buscando oferecer uma solução satisfatória a esses problemas no momento de implementação do serviço público ao cidadão.

O conceito que os técnicos do PEAR demonstram acerca do trabalho que desempenham vai além do simples cumprir com o serviço. Eles trabalham com a preocupação de que deles dependem outras vidas e que devem fazer o melhor que puderem no atendimento à

clientela, por identificá-la como menos favorecida em suas condições sociais e econômicas. Assim, trabalhar no PEAR para os técnicos, não significa apenas implementar o programa instituído pela URBEL, para diminuir a incidência das áreas de risco geológico em Belo Horizonte, passa também pelo princípio de atender uma demanda que conta com o seu trabalho para minimizar um problema do lugar onde vive, um problema que coloca em risco a vida dos moradores . A preocupação com a modalidade social da função é compartilhada, em níveis diferentes, por todos os técnicos do programa, seja da área física ou da social. O sentimento entre os técnicos é de realização pessoal e profissional, porque acreditam que seu trabalho contribui para a melhoria de vida de outras pessoas.

> "Eu comecei a trabalhar no PEAR em 2007, na área de risco e achei um trabalho muito interessante por cuidar de famílias que estão em área de risco. É poder ajudar, de certa forma, e ter uma melhoria para essas famílias, no sentido de preservação de vidas. Uma contenção que vai ajudar a fazer com que a encosta não deslize e, consequentemente, não danificar a casa das pessoas e até preservar as vidas. É um trabalho muito gratificante, interessante, é muito gratificante! E vai fazer quatro anos que estou aqui e estou muito realizado nesse trabalho" (**Entrevistado 1**).

> "A gente faz um trabalho extremamente importante social e estrutural. Quando você estrutura a casa de uma pessoa, você a emotiva. Aquilo ali traz outra visão da moradia dela, que é uma referencia pessoal pra qualquer um de nós. Uma simples escada construída para chegar à casa representa um grau de *status* enorme para aquela pessoa. Um muro atrás da casa, onde ela pode fazer uma lavanderia, deu a ela um conforto e a família. Isso trás um orgulho, minha família esta melhor e tal. Prover isso as pessoas é muito bacana" (**Entrevistado 6**).

> "Quando a gente tem uma abordagem a ser feita, a nossa concentração é em cima daquela remoção, porque é uma família que pode inclusive ter óbito. Então, a nossa situação de trabalho ela implica em vida diretamente, por isso, a nossa concentração de esforços tem que ser total em cima daquela família Na grande maioria das vezes si, consigo fazer tudo o que preciso e com a qualidade que posso oferecer. Eu procuro desempenhar o meu trabalho com qualidade, mesmo porque eu lido com vida. Então, qualquer deslize que eu cometa, qualquer forma inadequada que eu proceda, eu posso está perdendo vida, então é pessoal" (**Entrevistado 9**).

> "O interessante dessa experiência profissional é o contato com realidades completamente diferentes daquela que a gente convive. Coisas que a gente só lia, via nas aulas. E uma coisa é você estar lendo, outra coisa é você estar presente dentro daquela realidade. Então você tem, até mesmo, outros sentidos que manifestam. Igual uma vez que eu fui com uma estagiária e ela falou: "mas que cheiro que é esse"? Aí eu falei: "nos livros que você leu você não sente esse cheiro". E é interessante e gratificante a gente estar como um profissional do poder publico, implementando uma política pra dar uma resolvida nessa situação, nessa desigualdade social que a gente só vê nas páginas dos livros, que a gente só percebe quando está atuando *in loco*. Então o interessante é isso, é poder dar uma contribuição, não pra reverter, mas pra dar uma melhor situação para as famílias. E no caso, principalmente, os da área de risco, que é o nosso foco" (**Entrevistado 15**).

A preocupação com o lado social do programa é, ainda, mais visível entre os técnicos sociais. Isso pode ser explicado pela formação desses profissionais, voltada para as ciências humanas e sociais. Essa identificação e compromisso com o serviço pelos técnicos do PEAR representa um fator fundamental para a prefeitura e para a URBEL – quanto aos objetivos, resultados e imagem do programa –, assim como para o cidadão que precisa do serviço. Nesta ótica, Lipsky (1980) ressalta que os burocratas de rua são constrangidos pelas normas sociais de comportamento correto para com outras pessoas. Eles, ainda, reconhecem que ocupar uma posição que confere um determinado poder, seria acompanhada pela responsabilidade, particularmente quando os clientes são identificáveis socialmente ou economicamente como necessitados.

> "Adquiri uma nova experiência dentro do meu trabalho como geóloga. Acho que ficou mais enriquecido, nunca trabalhei nessa área de risco. Mas, acho que em outros aspectos também. É bem inovador, a ponto de te afetar de uma forma... E essa fala não é só minha! Existe uma transformação mesmo. Você lida com um público que vive uma realidade muito diferente da sua. Isso exige que você seja mais tolerante, que você fique a par de como as pessoas vivem naquelas situações tão precárias. Isso estou falando de mim, pode parecer meio que piegas, mas não é não. Eu acho que você entra num processo de transformação. A princípio ele é devastador, você fala assim: "não vou conseguir". Porque é bem agressivo, você já chega e já vai lá dentro da favela. Depois você vai se adaptando com aquilo. A princípio você tem pesadelos. Aí aquilo vai ficando mais consolidado, mais sereno. E você vai amadurecendo mesmo. Acho que a expectativa é essa, de amadurecimento. Dentro desse trabalho, especificamente, eu acho que a gente amadurece nos relacionamentos difíceis que a gente tem dentro e fora" (**Entrevistado 3**).

Essa preocupação dos técnicos com os resultados de seu serviço, por sua vez, passa pelo impacto de conflitos, mencionados anteriormente neste capítulo, que motivam frustrações e dificuldades para implementação conduzida por esses burocratas.

No âmbito interno e institucional do PEAR, identificamos a insatisfação dos técnicos quanto aos seguintes pontos: a interferência política dentro do programa, a relação com outros departamentos da URBEL, alguns critérios e procedimentos do programa e a falta de uma política de controle urbano mais efetiva.

A principal forma de incorporação da demanda de clientes do PEAR é por meio das ligações feitas pelos moradores. Outras formas de incorporação também podem ocorrer como, por exemplo, através dos CREARs, dos voluntários do NUDEC, dos próprios técnicos, entre outras, já destacadas em capítulos anteriores. Dentre essas, as

determinações da diretoria da URBEL para o programa atender aos pedidos de políticos, constituem um fato que causa frustração aos técnicos na execução do serviço. Eles questionam que são obrigados a priorizar o atendimento de vistoria, independente dos demais casos e, ainda, oferecer uma resposta mais imediata, por se tratar de um pedido político Esses casos por não implicarem risco geológico deveriam ser atendidos por outra secretaria da Prefeitura. Todavia, após fazer o diagnóstico e responder o pedido, os técnicos prosseguem dentro das diretrizes do programa, independente de ser uma solicitação política. Se na vistoria o técnico detectou que não se trata de uma situação de risco alto, que poderá aguardar sendo monitorada, os casos com maior risco serão priorizados; se não for um caso de risco geológico, será encaminhado para o departamento responsável avaliar. Por sua vez, isso implica numa outra questão, como o morador sabe que foi a pedido político, às vezes, ele não entende que precisará passar pelos procedimentos. Vale ressaltar que nem sempre os procedimentos e critérios são levados em consideração, devido a interesses políticos que não discutiremos aqui, a determinação é que o técnico apenas cumpra.

> "Existe uma demanda de político e geralmente ele cobra com mais intensidade a resposta a respeito disso. Então, ele gera uma demanda, uma demanda que tem que ser atendida com prazos e tudo. Mas, o trabalho vai ser feito dentro dos procedimentos do PEAR direitinho. Às vezes, nem o morador entende isso. O morador acha que porque foi solicitado por um político ele vai ser beneficiado de alguma forma. Vai ser gerada uma vistoria e ele vai ser atendido dentro dos procedimentos do programa" (**Entrevistado 7**).

> "Foi feito um atendimento agora, no ano passado, nas Torres Gêmeas, aqui na Sagrada Família, é um prédio de dezoito andares que as pessoas falam que era da Encol. A empresa faliu e as famílias invadiram o local e aí a prefeitura está fazendo o atendimento, pelo PEAR, não como risco, mas está fazendo todo o atendimento padrão, pagamento de bolsa moradia, retirada da família e posterior reassentamento. Área privada, invasões, sem documento de cessão daquela área pra eles, ou seja, quebrou todos os critérios, não ficou um que se sustentasse pra atendimento, isso me embrulha o estômago de saber que é uma determinação de cima para baixo e cumpra-se, manda quem pode, obedece quem tem juízo. Eu já fiz atendimento há algumas famílias, me segurando, porque eu estava com muita raiva de fazer aquele atendimento. A família me agredindo verbalmente e eu tendo que atendê-la educadamente, não concordando nenhum pouco com o que eu estava fazendo. Estou cumprindo ordens. Então tem coisas que você faz, pode reclamar, mas faz, até hoje eu estou entalada com aquilo. Então, tem coisas que funcionam dessa forma" (**Entrevistado 9**).

> "Apareceu uma vistoria de vereador, ela normalmente tem prioridade. A não ser que chegue uma vistoria que a gente já saiba que é urgente, que não pode esperar. Mas assim, chega essa do vereador a gente tem que responder com mais prontidão, dar a resposta. Agora, isso não quer dizer fazer o atendimento mesmo. Atendimento final ele depende realmente dos procedimentos" (**Entrevistado 13**).

Numa oportunidade durante o acompanhamento etnográfico, foi possível averiguar alguns ofícios de políticos encaminhados à presidência da URBEL para atendimento do PEAR. Os documentos já haviam passado por diferentes setores dentro da URBEL, até chegarem às mãos do técnico para dar encaminhamento ao pedido. Quando isso ocorreu, já havia se passado muito tempo do período indicado no ofício para resposta. Alguns técnicos comentaram que isso é comum ocorrer. O pedido do político, ou mesmo da diretoria da URBEL é despachado para a diretoria de manutenção, setor ao qual o PEAR pertence, e depois disso circula de setor em setor, até que resolvem, finalmente, despachá-lo para que os técnicos façam o atendimento. Quando o documento finalmente chega, o tempo está apertado e o técnico precisa dar um jeito de conseguir conciliar com as demais atividades que já estavam programadas para então. E isso não ocorreria apenas com essa modalidade de pedido. Quando eles, técnicos, encaminham uma solicitação sobre um atendimento de morador para que seja avaliada, essa demora também costuma ocorrer. Às vezes, o caso é urgente e não pode esperar, como em situações de quebra de critério para atender a um risco construtivo, ou quando o morador não atende a todos os critérios estabelecidos para ter o benefício do programa, mas sua situação representa um risco alto para aguardar pelos procedimentos burocráticos no atendimento do caso.

> "A burocracia, a questão política que, às vezes, atropela um pouco e revolta. Isso como um todo eu vejo. A URBEL não é diferente dos outros lugares que eu já vi, eu acho que existe isso lá dentro também. As pessoas acabam, não entre nós os técnicos, mas entre o que ocupam cargos mais políticos, eles competem muito e atropelam o andar, o caminhar do trabalho. Eu acho que tinha que ter essa interação entre os setores. Aí eu sinto que é mais político do que qualquer outra coisa. Porque os cargos mais superiores normalmente são indicações políticas. Eu acho que essa é uma grande dificuldade" (**Entrevistado 3**).

> "Nem todos os funcionários estão no mesmo engajamento, e nem a mesma velocidade de processamento. Então se tem um caminho a se percorrer pra que as coisas aconteçam passa nas mãos de muitas pessoas a documentação, as autorizações. E você não acha a mesma velocidade para todas as ações necessárias e em todos os setores. Talvez, esse seja o ponto negativo do serviço publico como um todo" (**Entrevistado 6**).

> "Quando moradores solicitam uma reunião, se nós acharmos que é necessário fazer verbalizar ou colocar isso no papel, a gente vai solicitar a eles. Mas, normalmente, já se resolve só comunicando mesmo. A gente tem a questão de tempo, porque a gente está lidando com vida, então, às vezes, até os moradores fazerem esse papel, esse papel chegar até a chefia e ser protocolado... Às vezes o morador não tem dinheiro nem pra ir até a URBEL, então ele vai protocolar esse papel aonde, aí até esse papel chegar na chefia, passar pela presidência, para chegar até a nossa chefia, para chegar até a gente, aquelas casas já desceram todas. Como que você vai ficar esperando,

> sendo que o seu tempo é ontem. Dependendo da situação, nós não podemos ficar esperando um papel chegar, porque a nossa prioridade, a prioridade é vida, papel depois você resolve. Mas, primeiro você retira a família, você resolve o problema, para que você não tenha uma perda de vida ali, depois você faz qualquer coisa, mas primeiro a vida" (**Entrevistado 9**).

Neste sentido, presenciamos um caso em que o técnico do físico realizou uma vistoria, detectando que se tratava de um risco geológico muito alto que colocava em perigo a vida da família. Entretanto, quando o técnico social foi fazer a abordagem para averiguar os critérios, identificou que a família não era proprietária do imóvel, morava de aluguel (o programa não atende quem mora de aluguel) e, ainda, era do Estado do Rio de Janeiro, portanto, não tinha nenhum familiar que pudesse ajudá-la. O técnico social, diante disso, ligou diretamente para o diretor da URBEL, explicou a situação e pediu que autorizasse a quebra de critério para atender essa família, levando-a para o abrigo, até que o período da chuva terminasse, para então decidir o que poderia ser feito neste caso. O técnico teve a autorização, mas depois recebeu um telefonema do setor responsável pelo controle e avaliação das normas e procedimentos do programa, questionando-o que não poderia ter feito aquilo, que ele devia ter encaminhado um relatório para ser analisado. Esse técnico disse que não conseguiria dormir, se não tivesse tentado ajudar aquela família, mesmo tendo que ignorar a hierarquia de funcionamento do programa. Como ele poderia aguardar os procedimentos formais nesta situação de tamanho risco?

Podemos constatar que em se tratando de um caso que oferece um risco muito alto à vida da pessoa, o técnico normalmente consegue a liberação superior que necessita para fazer o atendimento. Depende muito da iniciativa do técnico, de usar a sua autonomia para o trabalho em campo e tentar articular a possibilidade de atendimento. Os técnicos sabem, ou pelo menos estimam baseados em experiências anteriores de atendimentos, quais casos são mais suscetíveis de ter a aprovação de uma quebra de critério ou de procedimento.

Não obstante, dentro dos próprios critérios é possível criar alternativas para atender os casos que não se enquadram de imediato no que o programa estabelece como pré-requisito. A questão do risco construtivo e do aluguel é um exemplo. O programa foi criado para atender risco geológico, priorizando os casos que representam maior ameaça à vida do morador. Neste ponto de priorizar o risco, o técnico consegue demonstrar que

embora o risco construtivo não esteja previsto, também oferece elevado perigo a vida do morador e, por essa via, o atendimento é realizado. Com a questão do morador de aluguel, a saída não prevista pelo programa também acontece. O programa diz que o morador de aluguel, ainda que resida no imóvel aos exatos dois anos requeridos como um dos critérios, não tem direito de ser beneficiado. A alternativa encontrada é tentar articular com o proprietário que faça um termo de doação da casa para a pessoa que a aluga, para que assim ela possa receber o beneficio do programa. Essas práticas não formais dentro do programa acontecem, também, com outros critérios e, conforme observamos, ela ocorre em função do perigo que a situação de risco geológico (ou outra modalidade de risco) impõe à vida das pessoas, associado a indicadores sociais e econômicos, que tornam a situação dos moradores ainda mais vulnerável.

> "Tem casos que a família cumpre todos os requisitos, padrão, vai ser reassentada, fechou o assunto. Mas, tem casos que fogem: um é a família que a moradia foi demolida, outro são casos de aluguel, aí você faz um termo de cessão, ou seja, a princípio era aluguel, mas o proprietário do imóvel cede àquele imóvel, ele abre mão de todos os direitos que ele poderia ter de direito, para a família que mora aluguel. Então, ele abre mão da propriedade, do imóvel, da benfeitoria, em função daquela família. Isso é uma quebra de critério, mas a hora que a gente quebra esse critério, a família entra no programa e tem outras situações que isso acontece, não é na maior parte dos casos, mas acontece. Eu estou com uma moradora agora no Ribeiro de Abreu, que ela não está residindo no imóvel, mas a gente vai atender. Ela saiu do imóvel em função dos danos que a chuva causou, das seguidas enchentes que teve na casa dela. Então, alugou outro imóvel, mas a casa dela continua lá, ela não cedeu pra ninguém, continua lá o imóvel que ela morava e ela paga o aluguel em outro local, mas em função do risco que tinha onde estava. É quebra de critério, em temos é quebra de critério, mas o programa não é cem por cento engessado não" (**Entrevistado 9**).

Segundo Lipsky (1980), rotinas e simplificações desenvolvidas pelos programas, podem ser inteiramente informais e contrárias à política formal da agência. Entretanto, também podem se mostrar consistentes para os resultados esperados pela agência e, ainda, serem requeridas pela mesma. Analisando o PEAR, as práticas informais no âmbito dos critérios e procedimentos do programa contribuem para os técnicos resguardem valores morais para com a clientela. Quando os técnicos conseguem que um morador seja beneficiado por uma quebra de critério, por exemplo, contribuem para melhorar a vida desse morador no que dependia do seu serviço e, ao mesmo tempo, asseguram para si que estão fazendo um bom trabalho apesar das dificuldades inerentes ao programa. Como já enfatizado nesta análise, os técnicos do PEAR trabalham com a perspectiva de poderem prover os serviços com eficiência e qualidade para sua clientela.

Para a URBEL, tais práticas trazem uma imagem positiva de sua atuação entre a população atendida pelo programa, funcionando como um indicador de desempenho e qualidade do serviço, mas, por outro lado, aumenta a demanda para casos não previstos no programa. Neste ponto, os achados confirmam as análises de Lipsky (1980). Uma característica da disposição do trabalho dos *street-level bureaucrats* está no fato de que o incremento da oferta aumenta a demanda por serviços. Se serviços adicionais são disponibilizados, a demanda aumentará o consumo pelos mesmos, ou seja, utilização aumenta quando os serviços públicos são expandidos. As demandas por certos serviços públicos costumam aumentar ao longo do tempo e elas esperam que determinado serviço amplie sua capacidade de atuação para a sociedade, como é o caso do PEAR, que já vem atendendo a outra modalidade de risco, o construtivo, o qual já é visto, tanto dentro do programa, quanto pelos moradores, como um caso passível de ser atendido.

A valorização do trabalho pela agência é outro ponto que impacta o ideal e o real dos serviços desempenhados pelos técnicos do PEAR. Eles sentem que a valorização existe por parte da clientela, mas não pela agência que representam através do programa.

Como dissemos, os técnicos exercem suas funções sob o princípio de que carregam consigo a responsabilidade moral de fornecer um serviço que pode melhorar, ao menos no aspecto do risco, a vida de uma população que é menos favorecida socialmente. Isso é notado quando em suas falas dizem: “Eu tenho que correr atrás”; “Estou dando a minha contribuição e procuro executá-la da melhor forma possível”; “A gente tem sempre que pensar na preservação de vida”; “É poder dá uma contribuição, não para reverter, mas para dar uma situação melhor para as famílias”; “É poder ajudar de certa forma e ter uma melhoria para essas famílias, no sentido de preservação de vidas”; “Eu fico preocupado com relação ao resguardo dos serviços”. Os técnicos percebem que o empenho e compromisso que cultivam em seus serviços tem o reconhecimento da população e, ao mesmo tempo, contribui para um resultado positivo de seus trabalhos e de sua imagem como profissional, assim como para a imagem do programa e, consequentemente, da URBEL.

> “A relação com o publico em geral é muito boa, eles respeitam você a instituição. É uma relação bacana. E eu me sinto bem em saber que estou trabalhando dentro de um programa, que está atendendo a necessidade da comunidade, daquelas pessoas. Porque são pessoas que vivem em situações muito precárias, então eu estou fazendo o bem pra essas pessoas. Eles são

> muito agradecidos, eles elogiam muito o trabalho da URBEL em si, lógico que sempre existe aquele pra criticar, mas a maioria deles elogia bastante, principalmente quando você tem um contato mais próximo, por exemplo, em época de chuva, que você fica um período maior ali com ele. Acho que isso funciona como motivação pra gente, de você querer ajudar mais. Um morador vai passando para o outro, o outro vê que você está fazendo um trabalho legal, às vezes, aquele que não aceitava tanto, depois acaba aceitando melhor" (**Entrevistado 5**).
>
> "O que posso dizer dos moradores é que, por exemplo, o traficante não me conhece, mas a mãe dele que eu atendi me adora. Como um todo, o técnico é muito bem visto. A gente faz um trabalho extremamente importante social e estrutural, do ponto de vista que traz dignidade. A moradia da pessoa é uma referência pessoal para qualquer um de nós. E isso vai desencadeando uma série de ações positivas e isso traz autoestima para gente. Isso é bonito!" (**Entrevistado 6**).
>
> "Você entra na casa da pessoa. Quantas vezes eu chego na casa do beneficiário, está todo mundo rindo, ou, então, você acorda a pessoa. Então, você entra na casa do beneficiário, o beneficiário te conhece, às vezes ele não precisa saber o nome não, mas ele sabe que o coletinho vermelho chegou ali. Aí, quando você vai fazendo uma atividade mais intensa com eles, eles sabem seu nome, eles te encontram na rua e cumprimentam. É interessante, eu nunca imaginei que eu fosse andar dentro de uma favela e que as pessoas iriam me cumprimentar, eu nunca tinha entrado nessa realidade. Eu tenho uma relação profissional, mas, ao mesmo tempo, eu tenho uma relação, que não é só profissional. Então, tenho uma preocupação de como que eles veem o meu trabalho, porque eu vou continuar atuando dentro daquela comunidade. Eu lido com pessoas ali que matam para ver de que lado que cai, porque você não quer dá um telefone pra ele, o seu telefone você não quer entregar pra ele. Pra ele te dar um tiro na cabeça... Preciso ter preocupação com a minha vida e com a vida das pessoas que estão no entorno e mais, é o programa, se eu não tiver uma fala para fazer o programa acontecer, a gente não consegue fazer o restante, fazer o benefício chegar a quem precisa e eu tenho que fazer isso. A gente atende há muitos casos, se eu não fizer corretamente, não fizer amigavelmente, se a gente não sair dali, seu eu não estiver bem vista ali eu não volto, eu preciso voltar e eu vou voltar, querendo ou não, eu vou voltar. Então, eu preciso deixar ali um campo aberto pra quem entra, isso vale muito. O que a gente fala "quem fechou a porta, fechou a porta". A gente precisa ter as portas das vilas abertas, que não seja para mim, que seja para outro técnico que vai" (**Entrevistado 9**).
>
> "Eu tenho dezessete anos de URBEL, então todos me conhecem. Então todos já sabem da minha seriedade. Já conquistei essa simpatia, esse respeito da população. Isso é uma conquista até pelas lideranças comunitárias que já me conhecem. Então, como elas já estão do meu lado, o cidadão vê, ele tem essa segurança, ele tem essa certeza que a obra vai ser executada, que é só uma questão de tempo. Preocupo-me com isso e procuro manter, pra ter esse respeito e essa consideração da população. É muito importante pra mim em todos os sentidos. Eu me sinto gratificado com esse respeito que eu apresento e conquistei" (**Entrevistado 11**).

A valorização do trabalho do técnico, também é constatada na fala dos moradores. A identificação deles próprios como sendo pessoas menos favorecidas socialmente traz a atribuição de "salvadores" para o trabalho realizado pelos técnicos, mesmo havendo problemas na trajetória do atendimento.

> "Eu vou dizer, eu sou parceira, eu venho de uma história de área de risco. Eu acho que tem que ajudar. E não tem que ser só o poder público, o deixa resolver. Não. A parceria é importante. Eles falam que o médico não pode errar, a área de risco está quase que igual. O técnico errou, vidas vão embora. Então, eu acho assim, a parceria do morador eu acho importante, acima de tudo importante. Acho que funciona. Nós cobramos. Até porque nós somos parceiros, somos capacitados pelos técnicos, vivemos e conhecemos áreas de risco. A nossa parceria é bacana. Tanto é que os nossos encontros mostram isso aí, a cada dia que passa, está crescendo o envolvimento da comunidade. Mesmo não estando no voluntariado, mas entendendo que o trabalho do programa não é o inimigo. São pessoas que estão trabalhando para o povo e com o povo" (**Entrevistado A**).

> "Eu não sei conversar direto, não sei explicar as coisas direito, mas sei que pra mim fui tratada muito bem. Eles explicam: "vou levar vocês para um abrigo, porque vocês estão no perigo aqui, estão correndo risco até de vida com as crianças e tudo". Eles foram trazer minha mudança pra cá, estragou a minha geladeira. Eu senti tanto, porque a geladeira era a única coisa nova que eu tinha ganhado pra casa, que a Cemig me deu porque a minha era muito velha. Mas, eles me ajudaram, eles me tiraram do perigo. Eles têm muitas coisas pra resolver, não sou só eu, tem muitas pessoas, eu vejo. Eles cansam, eles têm muito problema pra resolver" (**Entrevistado C**).

> "Pra mim foi bom. A gente não queria sair da casa não, tivemos que sair com a polícia, o pessoal da URBEL foi lá com a polícia, porque disseram que tínhamos que sair que o barranco lá estava desabando. Agora eu acostumei com o abrigo, foi melhor porque uma parte da minha casa acabou que caiu e eles vão consertar tudo pra gente voltar" (**Entrevistado D**).

Quando perguntamos aos técnicos como eles se sentiam profissionalmente em relação à instituição prefeitura e a URBEL, bem como sobre suas expectativas como servidores públicos, o que percebemos é que não esperam grandes mudanças além do que está, seja financeiramente, seja pelos esforços de seu trabalho. A expectativa é apenas no que diz respeito ao crescimento do PEAR, de conseguir um alcance maior de atendimento. Todavia, isso se mostra como um elemento secundário no compromisso de tentar oferecer ao cidadão um trabalho com qualidade e eficiência.

> "O nosso trabalho é muito valorizado pelos moradores e por conta da diretoria do programa. Da presidência da empresa em si, só mesmo agradecimento verbal e reuniões, mas não existe nenhum tipo de benefício, gratificação, alguma premiação, ou alguma coisa desse tipo que venha valorizar seu trabalho. Existe o plano de cargo da empresa, mas esse plano está muito defasado. A gente está até tentando negociar com o prefeito, vê se tem uma coisa mais concreta, para o nosso trabalho ser valorizado, mas é uma briga para isso" (**Entrevistado 1**).

> "Com o meu trabalho, eu não tenho expectativa não. Acho que o trabalho é o trabalho de formiguinha mesmo, de ficar anos ali. Acho que por isso que tem uma rotatividade muito grande, pelo menos dentro do PEAR existe essa rotatividade. As pessoas ficam um tempo, mas elas vão buscar outras coisas. Então, eu tenho a mesma expectativa com relação a isso. Estou dizendo da empresa e da prefeitura, que o programa é uma política da prefeitura, com

> relação a mim. Acho que a empresa já se adaptou com essa coisa da rotatividade. Ela não presa muito construir junto com a pessoa que está ali, se dedicando, de ter essa consideração por esse trabalho que é um trabalho difícil. Com relação ao meu trabalho é isso. Agora, com relação da empresa dentro do programa, eu acho que apesar disso tudo ela consegue, dentro desse giro, dessa rotatividade de técnicos que vem e que vai, ela consegue levar o programa a diante. Então, de repente, eu acho que é isso que interessa pra ela. Então, a expectativa que eu acho da empresa com relação ao programa é isso" (**Entrevistado 3**).

> "Gostei dessa nova reformulação da gestão que teve, o trabalho está mais dinâmico, a gente está conseguindo resolver as coisas com mais rapidez. E assim, eu espero que a gente consiga continuar perpetuar isso aí, aperfeiçoando esses detalhes da rotina, essas coisas que, às vezes, ainda pegam no programa. A minha esperança é que a gente ainda consiga melhorar esse programa, trazer algumas coisas novas pra ele, incorporar algumas coisas. Quanto ao funcionário, a URBEL deixa muito a desejar no tratamento com o funcionário. Eu acho que, assim, precisava mudar muita coisa. Ter uma valorização maior do funcionário. Existe essa valorização no discurso, mas hora pratica, assim, pequenos detalhes que a gente vê que isso fica muito a desejar. Por exemplo, o plano de cargos e salários. É uma coisa que já tem aí há anos. Desde que entrei na URBEL, falam que vão implantar um novo plano de cargos e salários, uma coisa melhor, até hoje não implantou. A gente fez uma proposta. Nem leram a proposta, então quer dizer, trata, muitas vezes, o funcionário com muito descaso e certas coisas. Quando eu entrei aqui a gente teve um episódio que foi assim, marcante. Eu tinha acabado de entrar. Na primeira campanha salarial, estava tendo uma discussão, a prefeitura não queria dar aumento, não queria dar e os funcionários endurecendo. O que o presidente da URBEL junto com a prefeitura fizeram: cortaram o tíquete refeição, cortaram o vale transporte e cortaram o plano de saúde. Teve gente que teve problema sério com relação à questão do plano de saúde. Então assim, isso aí, acho que foi o ápice da falta de respeito com o funcionário. Mas a gente tem, assim, várias coisas que acontecem ao longo do tempo. É o que eu falo, gosto muito de trabalhar com o programa, gosto muito da população que a gente trabalha, o trabalho é muito bacana, mas esse lado empresa, do governo, é o que deixa mais a desejar. Eu vejo assim, de uma maneira geral, as pessoas na aqui estão muito insatisfeitas. Mas uma coisa é interessante aqui na URBEL, eu sempre notei isso. Por mais que, às vezes, o pessoal trate a gente, assim, como irresponsáveis, algumas coisas assim, as pessoas abraçam muito o trabalho, pelo menos aqui no risco. Desde que eu entrei, estou no risco, eu sinto muito isso, as pessoas abraçarem essa causa, independente dessa desvalorização do funcionário. A gente vai lá, briga com os negócios, faz o que dá pra ser feito, mas assim, não deixa de fazer o trabalho. Eu me vejo e as outras pessoas que trabalham aqui também, procurando dar o seu melhor. Eu acho que mais pensando, talvez, que a nossa motivação é o nosso publico e não os nossos chefes. Chefe que eu falo é presidente da URBEL e o prefeito, pessoal maior. É pelo tipo de trabalho, de desempenhar um trabalho legal, que seja bom para as pessoas. Que a gente possa fazer o melhor para que elas tenham atendimento, não pensando na URBEL empresa" (**Entrevistado 3**).

A valorização do trabalho não sentida pelos técnicos do PEAR, em relação a sua agência e ao governo, leva-os a suprir essa necessidade na interação com os clientes. No comprometimento com o trabalho, os técnicos conseguem o reconhecimento que precisam dos moradores para efetivação dos serviços e a certeza para si de que estão

fazendo a sua parte e, também, por esta via, controlam as incertezas geradas pelos recursos limitados para com o cliente e as frustrações profissionais. Lipsky (1980) ressalta que se a agência incentiva o sucesso com os clientes, mas não providencia nenhuma recompensa substancial com relação os riscos tomados para tanto, e se todos os clientes são dignos, mas nem todos podem ser atendidos, então o fato de ser bem sucedido com os clientes passa a ser primário para agência, o burocrata de rua busca na clientela a sua recompensa. Eles otimizam recursos pessoais e da agência, buscando o sucesso com alguns clientes já que não podem ser bem sucedidos com todos.

No âmbito externo ao programa o que notamos é a falta de contrapartida da política de controle urbano, na fiscalização e regularização das ocupações nas áreas de risco de Belo Horizonte. A URBEL é órgão da prefeitura responsável pela coordenação de ações para o controle urbano das vilas e favelas do município, por meio de sua Divisão de Controle Urbano (DVCU)[57]. O próprio PEAR tenta fazer o controle das áreas que já foram desocupadas via a participação do morador. Quando a área desocupada é passível de uma reocupação, a URBEL passa um termo de cessão para um ou mais moradores vizinhos à área, orientando como podem utilizar o espaço (geralmente para cultivo de horta e pomar, criação de animais domésticos, ou mesmo como quintal), mas sem que essa intervenção gere novamente uma situação de risco por uma ocupação irregular da área. Entretanto, isso é muito pequeno ainda, perto do território de áreas de risco registrado no município, que já representa 5% de sua área total. De acordo com a diretoria de manutenção do PEAR, às áreas das ZEIS, atendidas pelo programa, possuem muitos espaços vulneráveis à evolução de situações de risco. Os próprios moradores contribuem para essas situações, construindo de forma inadequada nesses espaços. Aliado a isso, a política municipal não dispõe de instrumentos capazes de promover uma fiscalização eficaz, conjunta com a população, não apenas de controle

[57] Age na fiscalização de ocupações irregulares das vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares, em parceria com a Secretaria Municipal de Fiscalização e as Gerências de Fiscalização das Regionais. A atuação ocorre a partir de um modelo de coordenação temática, na qual todos os subsídios disponíveis na URBEL são disponibilizados para as Regionais, compreendendo a instrução documental dos processos de denúncias sobre possíveis irregularidades dentro de ZEIS e o acompanhamento e monitoramento das ações fiscais. Atua também em dois outros eixos: atividades educativas, com o desenvolvimento de jogos, cartilhas e slides, que são utilizados em eventos e em assembleias comunitárias nas vilas e favelas, bem nas ações conjuntas de fiscalização e assistência técnica fazendo a primeira abordagem ao morador, com o apoio de equipe social; e assistência técnica, sendo oferecida ao morador com o objetivo de melhorar e qualificar o controle da expansão horizontal e vertical nas ZEIS, de forma a garantir um adensamento dentro dos critérios estabelecidos pela Lei nº 8.137 e atualizada pela Lei nº 9.950.

fiscal, mas também de conscientização dos danos causados por essas ocupações desordenadas.

Para o PEAR, isso acarreta um conflito sério, quando sua meta é acabar com a incidência do risco geológico no município, advindo da ocupação irregular dentro do território das ZEIS. Na fala da própria diretora: "ao mesmo tempo em que nós erradicamos as situações de risco, a dinâmica de ocupação de novas áreas é muito grande". Para os técnicos, a incerteza de poder contar com uma política efetiva de controle urbano é, por sua vez, a certeza de que os recursos continuarão limitados para uma demanda que está sempre se perfazendo ao passo que ela é erradicada pelo programa.

> "A regulação urbana que tem que ser muito mais ágil, evitar criar uma demanda pra não ter que corrigir amanhã, como está hoje. Precisamos em conjunto resolver isso. A questão da regulação urbana, precisa ser mais bem equipada. Eu faço uma critica externa diante de resultados do programa, eu não conheço as deficiências do setor de controle urbano, onde que estaria falha, mas que a gente precisa pensar em uma melhoria, disso precisa" (**Entrevistado 6**).

> "O programa podia ser bem mais efetivo se a prefeitura dispusesse de boa fiscalização. Porque não adianta a gente remover, reduzir áreas de risco e quando retorna no ano seguinte, as áreas removidas estão reocupadas. Então, aquele famoso enxugar gelo. Precisa ter uma maior fiscalização nos locais, praticamente inexiste fiscalização, ou de novas áreas de risco, ou, então, de áreas que nós removemos nos anos anteriores e que agora estão ocupadas novamente. Eu sei, porque quando passo próximo de áreas que removi, eu mesmo fiscalizo, eu olho. Já fiz muito relatório fotográfico encaminhando para o controle urbano de áreas que foram reocupadas. Inclusive este ano, eu fiquei sabendo que três áreas que eu removi já foram reocupadas" (**Entrevistado 15**).

Em última consideração sobre os conflitos de implementação do programa, destacamos elementos da interação com o contexto social das vilas e favelas, bem com a clientela atendida pelo PEAR, os quais exigem dos técnicos muito mais do que o conhecimento de suas atribuições e diretrizes. A realidade do trabalho em campo, com a comunidade, requer que esses burocratas lidem com problemas sociais diversos, que impactam comportamentos, atitudes e valores, não apenas da clientela, mas de si próprios na prática de seus serviços.

Embora os técnicos saibam, *a priori*, que o trabalho do PEAR é com comunidades de vilas e favelas e de todos os problemas sociais existentes nesses locais, quando entram

em contato com essa realidade, esta se mostra distante a eles. O programa não diz como enfrentar essa realidade na prática, só diz onde e o que devem seguir, mas o "como fazer" é o técnico que precisará desenvolver habilidades para tanto. Para os técnicos do físico a dificuldade se apresenta um pouco mais complexa, no sentido de que sua formação não o prepara para esse lado do trabalho social e, mesmo para aqueles técnicos que tem essa formação, na prática a dificuldade também se apresenta. Nesse sentido, observamos que o trabalho social se faz impreterível também para o trabalho físico. Por mais que os técnicos do físico também se relacionem com o morador, precisem argumentar, fazê-lo compreender determinados aspectos da situação de risco, das condições exigidas pelo programa, é o técnico social sempre quem intercede em toda e qualquer situação ligadas as etapas de implementação do programa. Qualquer problema que o trabalho físico encontre para dar prosseguimento ao serviço com o morador, é o técnico social quem entrará em cena para mediar a situação.

Nesse sentido, a primeira questão da interação com a comunidade no cotidiano do trabalho dos técnicos são os problemas ocasionados pelo tráfico de drogas. Eles precisam estar todos os dias face a face com essa realidade. Isso interfere muito no trabalho e na realização das obras. Acompanhando a rotina de trabalho dos técnicos vimos que são constantes os problemas de roubo de materiais nos locais onde as obras estão sendo executadas. Segundo os relatos presenciados, acontece que o próprio morador que está fazendo a obra, com o acompanhamento do técnico físico, rouba material para vendê-lo e comprar droga. Presenciamos um caso de um morador, da região do bairro Taquaril, que ligava várias vezes no dia para o centro de apoio onde ficam os técnicos, cobrando as lonas que o técnico havia prometido para cobrir a encosta do morro onde morava. O técnico físico que fazia o acompanhamento da obra desse morador disse que as lonas já haviam sido entregues. Ocorria que esse morador vendia o material para comprar droga e depois ligava reclamando que o problema da casa dele havia se agravado, porque o técnico não enviou o material. Outro caso relatado pelos técnicos foi da mulher que denunciou o marido, também usuário de drogas, por vender o material cedido pelo programa para a obra de sua casa.

Além disso, é comum à rotina de campo, o técnico físico chegar para fazer uma vistoria, ou do técnico social fazer uma abordagem ou acompanhamento de uma obra, e o morador estar totalmente sobre o efeito de drogas, ficar agressivo, e não haver a menor

condição de realizar o trabalho. Ou ainda, a comunidade está em "guerra" por causa do tráfico e o técnico não poder chegar até o lugar de destino, porque colocaria a própria vida em risco.

É importante dizer que essa questão de roubo, também ocorre em função de outros problemas sociais, além dos ocasionados pelo tráfico de drogas. Os moradores também costumam roubar para fazer uma obra na própria casa, por não ter condições de comprar o material, ou então, para vender e comprar bebida alcoólica. Segundo os técnicos, muitos moradores tem problema com alcoolismo. Acontece das obras atrasarem ou serem paralisadas, porque o morador está sempre alcoolizado, sem condições de realizar nenhuma atividade e, depois, esse mesmo morador procura o técnico querendo saber quando vai terminar a obra.

> "Muitas vezes vamos fazer as vistorias, nas vilas, nas favelas, e a gente já sabe que nesse determinado tipo de local há muita briga, muito tráfico e dependendo do dia, do clima que está no local, você percebe que não está num dia bom pra ficar lá. Então, nós voltamos esperamos pra ir num outro dia, numa outra ocasião que esteja mais amenizado. Já tive problemas, encontros com traficantes armados, apontando arma pra mim, que eu não sabia o que fazer na hora. E depois que passou, eu saí fora. Saí fora e fui resolver depois, outro dia" (**Entrevistado 1**).

> "Eu fui executar obra com a mão de obra de morador e o cidadão fazia uso de bebida alcoólica, ele não conseguia executar, ou não se prontificava a estar executar a obra. Por várias vezes eu compareci na casa do cidadão, ele não tinha condição física de estar executando nada pelo estado dele. Então, às vezes, eu adiava uma execução de um serviço pela dificuldade colocado pelo morador. Às vezes você tem até perda de material com relação a isso. Isso é muito comum. Ou, às vezes, você não pode estar chegando naquele local do seu trabalho, devido à violência acontecida próximo ali, isso acontece, atrasa o serviço" (**Entrevistado 11**).

> "Eu lembro de uma vez, pouco tempo que eu tinha entrado aqui na URBEL, fomos avaliar um lugar indicado por um morador, que já estava aguardando reassentamento e aí como ele não queria apartamento, uma opção que, às vezes, a gente oferece é a construção pelo kit, que é uma casinha mais simples. E aí nesse caso a pessoa tem que ter a área e a gente dá o material e orientação técnica. E aí o morador não queria sair ali do Cabana, falou que iria construir em cima da casa da mãe dele. E aí nos fomos lá pra poder verificar se tinha viabilidade técnica, se dava pra fazer essa construção em cima da casa da mãe. Chegando lá, esse morador estava visivelmente drogado e não tinha viabilidade técnica nenhuma pra construir lá. Mas antes mesmo que a gente desse essa noticia, a mãe falou que não aceitaria, porque o filho só dava problemas. E aí esse cara ficou enfurecido. Ele saiu para o lado de fora, pegou, veio com um caibro desses de telhado e já vinha nas costas de uma colega que estava junto comigo. Aí, assim, por sorte o engenheiro que estava com a gente viu, fechou a porta, aí o morador bateu na porta e ficou de lá gritando enlouquecido. Quando a gente achou que ele tinha acalmado a gente abriu a porta, aí ele entrou e já pulou logo em cima do engenheiro, começou a bater nele, aquele negócio todo. E assim, por sorte, o

> engenheiro que estava com agente é uma pessoa super equilibrada, teve uma presença de espírito muito grande, na hora e conseguiu segurar o morador, em nenhum momento o agrediu e aí foi acalmando, conversando com ele. Mas, o tempo todo o morador falava: "eu vou buscar uma faca, eu vou matar todo mundo". E aí assim, quando o engenheiro o soltou, ele falou que iria lá fora pegar uma faca e rasgar o pneu do nosso carro e saiu. E esse local que a gente estava, pra sair, pra chegar onde estava o carro, era um beco super estreito que só passava uma pessoa de cada vez. Então, nós passamos um aperto danado, morrendo de medo. No fim das contas deu tudo certo. A gente chegou lá fora, era um lugar que tinha uma boca de fumo também, e o morador foi conversar com o pessoal da boca. O pessoal veio saber da gente o que estava acontecendo. Aí explicamos e o pessoal entendeu e até amenizou com o morador, foram conversando, "não, calma cara, espera aí, as coisas vão se resolver"l. No fim das contas deu tudo certo, mas naquele momento nós passamos aperto e poderia ter acontecido alguma outra coisa. Então assim, são situações que às vezes acontecem, que a gente tem que ter um cuidado maior, especialmente nesses casos, quando a pessoa está drogada, está alcoolizada. É bem da rotina. Não a questão da agressão física, mas a verbal, as ameaças, essa violência é. Já tive, assim, de ser xingada, ameaçada de morte, é muito comum, isso acontece muito (**Entrevistado 13**).

Segundo observamos, a reação dos técnicos a esses problemas é sempre tentar manter o diálogo com o morador para não despertar nenhuma animosidade, porque assim eles evitam riscos para si e para o programa, que precisa da aceitação dos moradores para desenvolver o trabalho. Haja vista, que um dos princípios do PEAR é atuar em parceria com a comunidade. Dada as circunstâncias, o que percebemos pelas falas dos técnicos é o sentimento de indignação em serem obrigados a atender esses moradores que trazem problemas aos serviços, igualmente aos demais que colaboram, ou mesmo não provocam nenhum transtorno. Esse sentimento pode ser notado quando se reportavam entre eles para falar dos casos que estavam causando dificuldades. Registramos durante a observação que os técnicos utilizam de expressões, algumas relacionadas ao contexto pessoal do cliente, para se referirem ao morador: "aquele lá, já cortamos as asinhas dele"; "qual, o da fossa?"; "aquele das ligações mandei avisar que não entrego mais nenhum material"; "o tal da mulher, nós falamos que vamos parar com a obra e não forneceremos mais nada". Vale ressaltar, que os técnicos impõem sanções aos moradores, advertem de parar o atendimento, buscam envolver o morador delegando a ele responsabilidade pelos problemas. Mas, em virtude da situação do risco, ainda que o morador continue insistindo em causar problemas, ele receberá o benefício. Contudo, geralmente as "advertências" feitas pelos técnicos costumam ter resultado e os moradores acabam colaborando. Eles também se valem de medidas previstas no programa, através de termos que responsabilizam o morador por práticas que possam trazer riscos aos serviços (Ver em Anexos).

> "Às vezes você faz três obras, com material para três obras ali, sai uma obra, porque tem roubo demais. A gente chegava com um caminhão de pedra, os trabalhadores desciam com o caminhão, era uma escadaria, em dois dias eles desciam esse caminhão de pedra. O que eles desciam durante dois dias inteiros, a noite desaparecia. O que eles conseguiam salvar dava para fazer só um muro de gabião[58]. Então o que eu fiz? Uma reunião com os moradores, a gente passa panfletando de porta em porta dizendo que amanhã tal dia e tal hora vai ter uma reunião com os moradores. E se for o caso, você passa no dia mesmo de porta em porta, chamando a população e aí, já fizemos essa reunião, comunicamos que era uma obra de interesse deles, que estava acontecendo esses roubos. Às vezes, a gente sabe quem está levando esses produtos. Nesse caso específico, o morador que estava fazendo não foi à reunião. Quando acabou a reunião, nós batemos na casa dele e aí falamos com ele, como se nada fosse e pedimos a ajuda dele. Falamos com ele: "a gente precisa, você está aqui na porta, a gente precisa que você nos auxilie", e deixei meu telefone, o telefone do engenheiro, terminamos a obra. É uma forma de coagir o morador, envolvendo ele no processo" (**Entrevistado 9**).

> "Começa a obra, aí começa a sumir todo mundo, some material. Montou mutirão e de repente o mutirão tinha lá oito pessoas comprometidas a fazer. Quando chega na hora 'H' tem um, ou não tem nenhum. Começa, a gente manda o material e aí a pessoa começa a fazer, mas não dá continuidade. Eles mesmos somem com as coisas. Então assim, você tem que estar correndo atrás disso aí, conversando com o morador, em alguns casos até quase que fazer uma chantagem com ele: "Olha, se você não fizer isso então nós vamos ter que sair, nós vamos ter que parar, vamos pegar o material todo". Então tem que pressionar, tem que pressionar o morador pra coisa andar de novo" (**Entrevistado 13**).

Os técnicos precisam deixar de lado os valores pessoais, do que eles julgam como certo e errado e agir apenas como técnico, que está ali para levar o benefício do programa a todos àqueles que se encontram em situação de risco. Não podem deixar de atender o morador, ainda que ele imponha dificuldades no andamento do trabalho, porque, antes, os técnicos tem a situação de risco que pode levar a perda de vida do morador, esse é o princípio do programa. Nesse sentido, concordamos com Silva e Dalmaso (2002), quando argumentam que no dia a dia os agentes são colocados diante de contradições sociais plurais, que são muito pesadas, e, por isso, eles fazem determinadas opções segundo as exigências, as recompensas e suas referências. Também nessa ótica, Lipsky (1980) diz que os burocratas de rua costumam modificar o conceito de cliente com o qual trabalham, a fim de tornar mais aceitável para eles o hiato existente entre os objetivos a serem cumpridos e a sua concretização.

> "Tem coisas que eu realmente não concordo, mas não cabe a eu definir, é um programa que existe. Vou te falar uma coisa que eu não concordo, a tutela constante ao morador, que não é nem o programa, é um benefício do

[58] Os muros de gabiões são constituídos por gaiolas metálicas, preenchidas com pedras, arrumadas manualmente e construídas com fios de aço galvanizado, com rede de malha hexagonal (Disponível em: http://www.eng.uerj.br/~denise/pdf/muros.pdf).

> programa ao morador que eu não concordo, eu acho que nós tutelamos muito. A partir do momento que o morador construiu naquele local, claro que tem toda uma segregação social, você tem uma série de questões, mas a prefeitura ela não tem como resolver problemas pessoais. O indivíduo causa problema pra gente, rouba material, xingam porque quer o negócio do jeito dele, e nós temos que atendê-lo. Então eu brigo com isso o tempo todo, eu não concordo com essa tutela tão intensa, em algumas situações, mas aí como separar a situação, então eu prefiro seguir o programa. Então, eu acho que a gente tem que entender também o nosso trabalho aqui dentro e conviver com isso, aprender lidar. A gente trabalha, é xingado, isso aí a gente nem conta. Eu falo que a gente tem uma cara de técnico, um jeito de técnico, nós somos um técnico e uma pessoa, se você levar isso para o lado pessoal você briga com o morador e isso não existe. Você tem que levar sempre para o lado do técnico, ele não está me ofendendo, ele está ofendendo, às vezes com ofensas graves, fala coisas extremamente desagradáveis de se ouvir, mas ele fala para o técnico, para a prefeitura, para URBEL, para o programa. Lidar com o público é sempre assim. Por exemplo, o problema social, nós não temos como camuflar que algumas vilas são extremamente perigosas, onde o tráfico de drogas está muito inserido, e onde tem tráfico é muito complicado. Eu não estou dizendo que ali só tem isso, de jeito nenhum, a maioria da população é uma população trabalhadora, mas que tem, tem, a gente convive com isso. O tráfico de drogas, essa formiguinha, você convive com isso o tempo todo, incomoda-me profundamente. Quem trabalhou no São José, na Pedreira, você vai descendo o morro, eles vão gritando "é normal, não é normal", liberando ou não se você entra ou não. Então, eu já fiz remoção aonde eu cheguei e tinha um monte de usuários de craque sentados na escada, isso me incomoda profundamente, mas é melhor eu me concentrar no meu trabalho e deixar eles ali quietos. Já tivemos outras situações de precisar chamar a polícia, morador fazendo confusão de obra que parou, que se a gente tivesse acionado a polícia teria dado um rolo danado. Se a gente aciona a polícia, nós não conseguimos entrar ali dentro de novo. Então, tem situações que deixa a polícia resolver o problema dela, porque senão o meu trabalho não vai andar ali, eu não estou ali pra isso, eu estou ali para resolver aquele problema. Isso me incomoda, incomoda fingir que eu não estou vendo que o tráfico está acontecendo aqui nos meus olhos, eu tenho que atender quem for, mas, senão eu não faço o meu trabalho. Deixo o troço quieto vou focar em meu trabalho e deixo a parte pessoal pra lá, finjo que eu não estou vendo, que não sei aquilo da pessoa, de forma que me incomode o mínimo possível" (**Entrevistado 9**).

Outro aspecto da interação com os moradores revela que eles tentam manipular informações, para obter o benefício de ser atendido pelo programa. Assim como existem moradores que demoram a aceitar as condições oferecidas pelo programa, como enfatizamos anteriormente, há aqueles que conhecem a dinâmica de funcionamento do PEAR e valem-se disso para ter o seu problema resolvido. Em ambos os casos, os moradores almejam o resultado final do atendimento do programa: o reassentamento, ou o melhoramento da moradia, através de obra. Contudo, desejam isso da forma como eles idealizam. No caso desses moradores que tentam manipular o programa, fazem isso omitindo informações acerca dos critérios necessários para serem atendidos, ou criando situações que os levem ao atendimento. De acordo com uma técnica social entrevistada, é comum morador chegar gritando ao Centro de Apoio, causar desordem com os

técnicos em campo, porque querem ser atendidos no tempo deles, da forma deles, e esses acabam conseguindo. Segundo ela, muitos moradores já descobriram que a técnica funciona e na primeira oportunidade fazem o mesmo.

> "O morador ele quer ter um lugar para morar, a grande maioria, mas ele utiliza de meios. Às vezes, ele inventa coisas. Ele mora ali há seis meses, é dele realmente ele comprou aquilo ali, mas ele mora há seis meses. Então ele arruma uma forma de dizer, ele combina com a população do entorno,combina pra dizer que ele já mora ali há dois anos, que é o tempo pedido pelo programa. Mas a gente faz sindicância, acho que aí a nossa formação faz muita diferença. É interessante que você vai até a vila e começa a conversar, às vezes a gente vai parar, eu já fiz sindicância aqui no Taquaril, na vila da área, que eu fui parar em Santa Luzia, fazendo um trabalho de investigação mesmo, se aquelas informações que o morador está prestando são verdadeiras. Eu já fiz sindicância que eu já tinha terminado a sindicância, concluído que o morador tinha direito, depois de tudo concluído, a casa já estava demolida, fui procurar um morador para lhe dar um termo de cessão, que é ele tomar conta daquela área sem poder edificar, aí ele falou: "Ah, aquilo não é dela não, aquilo lá é meu", e aí interromper todo o processo de reassentamento até a gente colocar essas pessoas que se dizem proprietárias juntas, para que elas nos respondam e provem com todas as dificuldades, que aquilo é desse ou desse, ou que esse abra mão pra aquele, seja lá o que for. Isso tem mais de um ano, está parado, e está lá no selo da pessoa que ela precisa comparecer para esclarecer o caso" (**Entrevistado 9**).

> "Nós temos um caso aqui interessante. A gente passava na rua, por exemplo, casa de madeirite é uma das coisas que a gente não atende. Você passava na rua tinha uma casa de madeirite, aconteceu que essa casa estava lá, na outra semana dentro dessa casa havia uma casa de alvenaria. A pessoa conhece o programa, construiu uma casa de madeirite e por dentro construiu uma casa de alvenaria, do jeito dela lá, e depois retirou a de madeirite de fora, porque ela sabia que só casa de alvenaria é atendida. Você vê de tudo aqui" (**Entrevistado 11**).

> "O morador ele chama o programa, ele chama o órgão público, chama a prefeitura para atendê-lo. E apesar de ele ter chamado, a gente entra com intervenções que ele, a princípio, não quer. Não que ele não queria a intervenção, ele quer a intervenção do jeito dele. Quando o engenheiro fala que ele tem que escavacar um tubulão de três metros, aí ele: "mas pra que escavacar um tubulão de três metros, você está ficando doido, se eu escavacar meio metro aqui é suficiente". Ele quer aquela intervenção, mas quer do jeito dele e não a intervenção que você vai dar. Ele não se responsabiliza, a grande maioria não se responsabiliza pelos riscos que ele coloca aos outros e a ele mesmo, a família dele e ainda briga com você. Quanto mais ele percebe que ele criou o risco, normalmente, mais ele nos agride, é a forma de defesa dele, então a gente tem realmente que vestir a camisa mesmo de técnico e entender que ele fez, não pode deixar de tratá-lo com educação, tem que se colocar no lugar dele também. Ele fez errado, mas existe aí o que vai atendê-lo, de qualquer forma, e somos nós, então faça!" (**Entrevistado 13**).

Por último, é importante ressaltar a constatação de que os técnicos do PEAR são, para as comunidades onde atuam, uma referência do poder público municipal. Enquanto circulam pelas ruas dos bairros são constantemente parados pelos moradores que desejam saber informações sobre serviços públicos de responsabilidade de outros

órgãos da prefeitura. Os técnicos procuram atender na medida do possível, porque nem sempre eles dispõem da informação solicitada, mas nestes casos, orientam aonde o morador pode tentar buscar a informação. Segundo os técnicos eles são reconhecidos como os "coletes vermelhos" da prefeitura, até porque não possuem nenhuma identificação mais aparente (alguns utilizam crachá), que os categorizem como funcionários da URBEL ou que atuam com o PEAR. Observamos que eles são muito conhecidos como técnicos do programa nas comunidades, mas, mesmo os moradores que os identificam como tal, solicitam informações sobre outros serviços da prefeitura, a exemplo: coleta de lixo, obras de pavimentação que estão sendo realizadas, obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre tantas outras. Além do fato, de que no próprio atendimento os técnicos, principalmente do social, precisam tomar a iniciativa de conseguir alguns serviços para o morador, que deveriam ser uma prática constante de outras secretarias. O público atendido pelo programa, grande parte, carece de instrução, de recursos, são pessoas muito simples, com baixa escolaridade, enfim, possuem uma realidade social que se coloca como um impedimento às exigências formais para atendimento do programa. É frequente entre os moradores não possuir, por exemplo, documentos pessoais como CPF e identidade, documento que comprovem a propriedade da casa[59], entre outros. Esta é uma realidade da clientela do programa. Nesse contexto, o próprio técnico orienta o morador sobre o que pode fazer e, dependendo da circunstância, até toma a iniciativa de tentar resolver a situação.

> "A população realmente quando vê, por exemplo, uma pessoa de colete vermelho da prefeitura, não sabe nem de qual programa, às vezes te pergunta coisas que não tem nada a ver com o PEAR. Então, a medida do possível, nós tentamos encaminhar para cada setor responsável, através do nosso conhecimento. Tem muitas coisas que nós não temos conhecimento, mas aí nós pedimos para ligar para o telefone geral da prefeitura, para a pessoa tentar achar e resolver o seu problema" (**Entrevistado 1**).

> É interessante, aonde eles veem um colete vermelho, o colete vermelho, não é a pessoa não, responde todas as questões. Não importa quem está dentro do colete vermelho. Às vezes, você nem consegue chegar num lugar direito, porque todo mundo vai te parando no meio do caminho, é engraçadíssimo, eles vão parando você no caminho e você vai respondendo. Às vezes, você responde um monte de gente até você chegar aonde queria e, geralmente, coisa que não tem nada a ver com o programa. Por exemplo, aqui no Taquaril, tem uma intervenção muito grande do PAC, então a confusão com o PAC é muito grande. Às vezes, eles chegam aqui com documentação. E um dia desses recebi uma conta de luz e eu fiquei olhando para aquela conta, aí

[59] No caso de regularização da propriedade, o próprio programa prevê a medida de sindicância, feita pela equipe social para averiguar a posse do terreno.

> eu falei: “gente o que é essa conta?” Eu vasculhei nos meus moradores, nos meus beneficiários, não tinha aquele endereço, eu sabia que eu não tinha. Aí, na segunda-feira eu cheguei e falei: “ah já sei, é aquele caso específico que já me abordou na rua várias vezes, é o PAC que ele quer”. E aí, é uma postura minha, eu acho que o morador precisa ser atendido, quando eu tenho condição eu retorno a ligação e explico” (**Entrevistado 9**).

> “Algumas famílias necessitam de acompanhamento, de uma assistência social. Porque elas nem conseguem acessar o programa. Já teve um caso de um morador que não tinha CPF, não tinha identidade. Ele foi removido da casa dele porque estava em risco. Ficou em casa de parentes de favor. E aí a família o mandou de volta, expulsou-o da casa. Como ele não tinha lugar pra ir ele retornou para o local de origem, os escombros de onde havia sido removido. Aí estava dormindo no relento. Para gente atender, para ele acessar o Bolsa Moradia, ele precisava ter CPF e identidade. Nós pedimos o contato com a assistência social da regional, mas é muito difícil ter essa integração com a assistência social. Tem outros casos envolvendo usuários de drogas também. Que é como se fosse uma coisa assim, você pede uma coisa, tem que implorar. Como se tivesse fazendo um favor” (**Entrevistado 15**).

Assim, o cotidiano de trabalho do PEAR é marcado por situações que tornam muita complexa a implementação do programa e, mais ainda, revelam que o papel de sua burocracia de rua não é apenas atuar com os riscos geológicos advindos das ocupações irregulares, vai mais além. Eles precisam ter sempre uma resposta ao cidadão, ainda que esta não seja da competência de sua função; precisam lidar com problemas que competem a outras políticas públicas e causam interferência ao seu trabalho, além dos problemas intrínsecos a política do PEAR; e, ainda, precisam se resguardar e, ao mesmo tempo, mediar todos esses aspectos “extras oficiais” com os “ objetivos oficiais” para, assim, assegurarem a implementação do programa. Segundo Lipsky (1980), essas contradições vividas pelos *street-level bureaucrats*, leva-os a usar de discricionariedade no desempenho de seus serviços, para criar estratégias denominadas por ele de rotinização e simplificações. Essas, permitirão que esses burocratas administrem as dificuldades relacionadas a sua agência (condições de trabalho) e do objeto de trabalho (a interação com clientela) de acordo com suas preferências e compromissos, definindo *standards* do comportamento para clientela e para si próprios, que resultarão na política a ser implementada. No próximo capítulo, discutiremos sobre os padrões do comportamento empregados pelos técnicos do PEAR no desempenho de suas atividades.

5.4 PADRÕES DO COMPORTAMENTO

Nesta parte da análise, concentramos nossa discussão nas rotinas desempenhadas pelos técnicos da linha de frente do PEAR, enfatizando os comportamentos acionados por eles na interação com os clientes e demais atores da cadeia de implementação do programa, de maneira a tornar suas práticas mais compatíveis com a provisão real do serviço.

Considerando que as burocracias são coletividades orientadas para objetivos, mas que exercem práticas a partir de suas preferências, dadas as interações nas quais realizam seu trabalho, é importante levarmos em conta referenciais envolvidos no processo, como o público, os atores políticos na cadeia de implementação e dos próprios burocratas. Assim, analisamos aqui, como a burocracia de rua do PEAR traduz esses referenciais em ações concretas, tendo em vista como as práticas são construídas, como os técnicos transformam valores em ações e interagem com as regras e os procedimento estabelecidos.

Nessa perspectiva, Lipsky (1980) observa que os burocratas desenvolvem seu próprio padrão de simplificação quando as categorias oficiais se provam inadequadas ou se elas significativamente contradizem suas preferências. Desse modo, as rotinas dos burocratas de rua estariam direcionadas para um ou mais dos seguintes objetivos: 1) racionar serviços, 2) controlar clientes e reduzir as consequências da incerteza, 3) administrar com prudência recursos dos trabalhadores, e 4) administrar as consequências de práticas de rotina. Essa rotinização permitiria que os burocratas simplificassem suas tarefas, tornando-as mais manejáveis, reduzindo a complexidade da avaliação dos objetos envolvidos no processo de implementação.

5.4.1 RACIONAMENTO DOS SERVIÇOS E CONTROLE DA DEMANDA

Como já dissemos, a equipe dos técnicos da linha de frente do PEAR operam com uma realidade de trabalho que se mostra distante do ideal tanto para o cumprimento de seus serviços, quanto para o alcance dos objetivos do programa. Neste contexto, esses burocratas estabelecem rotinas que lhes permitem racionarem o serviço de maneira a

diminuir esse hiato entre a provisão real e ideal do trabalho, como também as pressões surgidas das demandas dos moradores como das exigências da URBEL.

Na modalidade de atendimento do PEAR, o fluxo pelo pedido de vistoria, que é a porta de entrada do cliente e potencial beneficiário do programa, não depende do controle dos técnicos. Toda solicitação de vistoria que chega para o PEAR será atendida pelo técnico do físico, que fará o diagnóstico da situação de risco e se confirmado o morador passa a ser um beneficiário. Os procedimentos para acesso aos benefícios serão tomados, a partir de então, em conjunto com os técnicos sociais. Nesse sentido, dada as informações levantadas acerca do programa, percebemos que pela natureza intrínseca do PEAR, de atender pessoas na condição de risco geológico, a demanda dos moradores não seja o fruto de um problema autopercebido pelos próprios técnicos e demais funcionários. Isto é, um morador jamais vai pensar sair de sua casa, sequer pensar que está em situação de risco. Só no limite da emergência cogita isso, como revela o próprio período das chuvas, quando a demanda por situações de risco evidenciadas pelos moradores aumenta consideravelmente em comparação ao período pré-chuva, por exemplo, conforme pudemos observar durante o acompanhamento etnográfico. A incorporação da demanda no PEAR mostra-se diferente ao serviço público de saúde, por exemplo, onde cidadão quando sente algum sintoma físico ou é acidentado, busca espontaneamente assistência médica no serviço público hospitalar. O PEAR apresenta-nos como um caso típico de demanda autoinduzida pelo oferente público, uma vez que, como explicaremos adiante, realiza um trabalho de divulgação do programa nas comunidades, conscientizando a população de que onde vivem são áreas sujeitas a danos provenientes de risco geológico e, ao mesmo tempo, orientando que ela procure o programa se constatar uma situação de risco em sua residência.

Lipsky (1980) destaca que se todos os clientes são dignos de atendimento, rotinas podem ser estruturadas para maximizar os objetivos da agência, ou o poder de reposta à clientela. Assim, os serviços podem ser racionados variando a quantidade total disponível, ou variando a distribuição.

No caso do PEAR, analisando seu desenho, vemos que a própria política do programa prevê em sua rotina estratégias que visam o controle da demanda por atendimento. Através do mapa das áreas de risco geológico das ZEIS, já se identifica a população que é potencialmente um cliente do programa. A partir disso, os técnicos atuam

potencialmente nos focos com maior incidência de risco alto e muito alto, especialmente no período chuvoso. Fazem um trabalho de divulgação do programa pelas ruas e residências das comunidades e prevenção aos sinais de riscos, juntamente com os moradores voluntários do NUDEC nas áreas indicadas pelo mapeamento, sendo o morador orientado a procurar o programa se perceber uma situação de risco, ligando para o setor de atendimento de risco da URBEL. Outra forma seria os CREARs, localizados dentro das vilas e favelas e os voluntários do NUDECs, aos quais os moradores também podem se dirigir para solicitar o atendimento do programa[60]. Dessa forma, os técnicos racionam o serviço e os recursos, controlando a clientela e a situação de trabalho, transmitindo ao morador a responsabilidade de buscar o programa e de monitorar as situações de risco em suas casas. A demanda criada pela oferta do serviço, portanto, ocorre à medida que o morador toma a iniciativa e reserva-se um tempo para requerer o atendimento para seu caso.

É relevante dizer, que em locais onde os técnicos identificam elevado grau de risco, eles próprios se encarregam de fazer atendimento ao morador, independente de solicitação ao programa, devido ao perigo oferecido à vida da pessoa. Até porque, se ocorre de um morador perder a vida, tal fato acarretaria um opinião e imagem negativas para o programa e, consequentemente, para a URBEL, a qual cabe assegurar proteção às famílias residentes nas localidades de risco geológico dentro das ZEIS.

> "Antes do período chuvoso tem a operação pente fino, que é uma forma de informar à população que nós existimos, do nosso tipo de atendimento, e o que ela deve fazer para colaborar com o nosso trabalho" (**Entrevistado 1**).
>
> "O mapeamento identifica as áreas de risco. Depois a gente busca nas manchas de risco do mapa as pessoas, fazendo o trabalho de bater de porta em porta conversando e orientando sobre a situação, para que sejam nossas aliadas no monitoramento, na observação do risco. Depois disso, essas pessoas é que vem buscar a gente, o programa, elas são orientadas para isso" (**Entrevistado 3**).
>
> "A demanda quem gera é o morador, através das vistorias que eles solicitam. E não há nenhum impedimento que eu esteja passando por algum lugar na vila, vejo um caso muito grave e que gera ali uma demanda, ou que propõe uma obra, que eu leve essa demanda. Não há nenhum problema nisso, é aceito e recomendável que se faça. Não precisa esperar acontecer algum acidente. A grande maioria dos casos é colocada em monitoramento. Então o monitoramento não é feito pelos técnicos do PEAR não. Ele é feito pelos moradores. Então, aí é uma função que ele tem que exercer. Ele é orientado

[60] Nos fins de semana, o morador pode ligar para a Defesa Civil e, no período chuvoso, a Gerência de Áreas de Risco (GEARI) das regionais, também funcionam para atendimento de fins de semana.

> dessa forma. Se ocorrer algum evento ele tem que informar ao PEAR. Então, a participação dos moradores tem que ser grande também. É um trabalho de parceria. Ele é informado disso, sobre o programa e sobre as soluções para o problema. Vamos dizer, se a solução é uma obra, então essa obra vai ser feita depois do período de chuva. Então, o morador é informado a solicitar vistorias no período das chuvas e após o período de chuva. A maioria dos casos ele só solicita quando a chuva começa de novo. Mas se a grande maioria fizer realmente o que tem que ser feito, eu creio que a URBEL não teria condições de atender todo mundo" (**Entrevistado 7**).

Outra forma de rotinização identificada é a triagem dos casos de risco diagnosticados pelos técnicos da área física. O PEAR não trabalha com a modalidade de lista ou fila de espera. Todos os casos de risco constatados na vistoria são considerados como "em atendimento", em que o morador aguarda os procedimentos para receber o seu benefício. Uma vez diagnosticado o risco, o benefício será fornecido. No processo dos casos em atendimento, os técnicos físico e social partem dos princípios da convivência com o risco e da gravidade do nível de risco instituídos no programa, (baixo, médio, alto e muito alto), para priorizar aqueles que necessitam de uma resposta imediata ao problema, seja uma remoção ou uma obra.

Nessa perspectiva, os técnicos, principalmente na época das chuvas, quando a demanda de clientes e das atividades aumenta – conseguem operar com o viés da prioridade, passando para si próprios e para a clientela a confiança de que tratam todos os clientes iguais em sua necessidade. Não obstante, eles constroem nos moradores a ideia do que é ser um cliente do programa, do que precisam fazer para tanto. E o bom cliente, de acordo com o que disse um técnico em uma conversa com os colegas de trabalho, é "o morador que traz a demanda e colabora para que a situação seja resolvida logo". Nesta ótica, a natureza do trabalho do PEAR – atender e prevenir emergências que colocam em risco a vida das pessoas –, deixa parecer entre os técnicos que há nessa natureza a crença de eficiência, não que eles deixem de obter eficiência trabalhando dentro de tal princípio, porém o trabalho dos técnicos é sempre em função de prioridades. No período pré-chuva, são desenvolvidas atividades (obras, capacitação dos NUDECs, divulgação do programa, operação pente fino, mapeamento das manchas de risco, entre outras) que visam diminuir a incidência e complexidade das situações de risco no período chuvoso. Neste, por sua vez, os técnicos vão priorizar as atividades centrais do programa: as vistorias e as remoções, em virtude da possibilidade de perda de vidas. Sendo assim, uma forma dos técnicos administrarem a limitação dos recursos reside nas rotinas

cognitivas com as quais definem o grau de risco para a vida de um morador. Neste ponto, eles podem decidir que ações previstas no programa podem ser mais condizentes para que se resolva o problema do morador, considerando a realidade dos recursos disponíveis para cumprir com seu serviço.

Assim, dentro da própria diretriz do PEAR é possível aos técnicos justificarem a impossibilidade de oferecer atendimento a toda demanda e, ao mesmo tempo, reduzir a lacuna entre recursos disponíveis e cumprimento dos objetivos e tomar decisões satisfatórias sobre a alocação dos recursos, as quais, segundo Lipsky (1980), devem ser personalizadas e obtidas pelo burocrata de rua em acordo com a organização. Dar prioridade aos casos de risco elevado, também, permite aos técnicos justificar atrasos com relatórios que precisam preencher acerca dos atendimentos realizados. Como em época de chuva os pedidos de vistorias e os casos de remoção acabam aumentando, eles focam no atendimento dessas prioridades onde está em risco a vida do morador e, com isso, justificam-se os atrasos com demais tarefas na própria norma do programa.

> "A prioridade é o risco. Se o caso foi classificado num risco muito alto, para tudo e vamos resolver agora! É isso. Funciona na classificação inversa de alto, médio, baixo, e sem risco, ai você vai atuando de acordo com a necessidade. É o risco que manda. O grau de risco define como a abordagem de interversão do programa será feita, variando desde pequenas obras, até uma remoção definitiva da família, ou de uma microrregião para uma obra de maior porte, como uma obra viária, ou uma obra que transforma aquela região em uma área de preservação. Tudo vai da classificação de risco, do volume desse risco. Para não investir demais numa região onde você não consegue minimizar, ao ponto de ter um risco baixo na região como um todo, então, você pode desabitar aquela região e transformar em outro tipo de área, o que também pode ser mais viável financeiramente para o poder público, do que fazer uma grande obra no lugar" (**Entrevistado 6**).

> "O beneficiário para o social só chega a partir do momento do trabalho do físico, da vistoria. No pente fino, a gente também pode identificar as moradias que estão em risco muito alto, que a diretriz do programa é acabar com as moradias que estão em risco muito alto, então a gente pode realmente abrir uma vistoria para ali. Quando o técnico do físico percebe que existe um risco muito alto ele pode atuar. Nossa prioridade é sempre o risco de vida. Você tem uma remoção temporária e uma definitiva, se a temporária oferece mais risco do que a definitiva, vamos trabalhar paralelamente as duas, mas se eu tiver que optar qual família eu vou retirar primeiro, eu não quero saber se é temporária ou definitiva, é qual família está num risco maior. Essa é a discriminação para o atendimento. A prioridade é vida, os procedimentos e outras burocracias, depois você resolve. Mas primeiro você retira a família, para que você não tenha uma perda de vida ali, depois você faz qualquer coisa, mas primeiro a vida. Se acontece alguma coisa, eu serei cobrada por isso e eu também irei me cobrar" (**Entrevistado 9**).

> "Nosso caso é quando tem remoção ou quando tem obra no local. Para nos aqui, a nossa triagem do social, o principal é a equipe física. Eles é que triam

> pra gente. Eles é que vão determinar, aqui precisa de obra, então vai acontecer uma obra. Aqui tem que ser remoção, então vai ter que retirar a família ali do local. Agora, depois que eles triam pra gente, na fase que a gente está fazendo o atendimento, a gente tem um cadastro, eles entram no sistema do SGDBB, dentro desse sistema todos esses que entram terão alguma forma de atendimento pelo PEAR, nós do social que incluímos o morador dentro do programa como beneficiário. Na época de seca, pré-chuva, a gente está mais voltado pra questão da prevenção, multiplicar as informações dentro das vilas, trabalhando a questão do morador ter um cuidado antes da chuva, de do que fazer no período de chuva. Também pra evitar acidente ou pra poder minimizar alguma situação grave. Você faz as coisas mais programadas. Na época da chuva não. Já fica todo um esquema montado pra questão: precisou você já tem todo aparato, não tem tempo pra outra coisa. A prioridade é o risco, fazer as vistorias e as remoções" (**Entrevistado 13**).

Na interação com a clientela do PEAR, observamos a existência de sentimentos que levam os técnicos agirem positiva ou negativamente motivados, em relação aos beneficiários, os quais são: empatia, aversão ou resistência e tolerância, o primeiro até já discutimos no capítulo anterior. Segundo Winter (*apud* OLIVEIRA, 2009), a empatia é definida como o sentimento que os agentes têm (ou desenvolvem), no sentido de colaborar ativamente para que os usuários dos programas sejam favorecidos ou beneficiados. A aversão/resistência pode ser definida como um conjunto de atitudes negativas que os *street-level bureaucrats* têm (ou desenvolvem) em relação à população-alvo dos programas sociais. A tolerância, por sua vez, é entendida como os sentimentos de aceitação e compensação que os agentes têm (ou desenvolvem) em relação aos beneficiários dos programas.

No caso do PEAR os técnicos demonstram, *a priori*, empatia por todos os clientes, dado que os identificam como socialmente menos favorecidos e, portanto, merecem que o serviço seja cumprido com todo o empenho e qualidade possíveis que eles possam oferecer.

> "E eu me sinto bem em saber que estou trabalhando dentro de um programa que está atendendo a necessidade da comunidade daquelas pessoas. Porque são pessoas que vivem em situações muito precárias, então eu estou fazendo o bem pra essas pessoas" (**Entrevistado 5**).

> "Nossa motivação é o nosso público. Eu acho que é mais pelo tipo de trabalho, quer dizer, de desempenhar um trabalho legal e que seja bom para as pessoas" (**Entrevistado 13**).

> "É poder dar uma contribuição, não pra reverter, mas pra dar uma melhor situação para as famílias" (**Entrevistado 15**).

O comportamento de aversão ou resistência é notado quando o morador beneficiado, não colabora com os critérios definidos pela política, frustram as expectativas dos técnicos em relação à execução do serviço e, ainda, sofrem agressões verbais por parte do morador como se tivessem causado o problema. O comportamento tolerante, por sua vez, ocorre em relação às condutas negativas dos moradores que trazem dificuldades aos serviços. Embora o morador cause problemas no desempenho do trabalho, o técnico terá que realizar o atendimento, ainda que sua vontade indique o contrário, porque ele precisa retirar o morador da situação de risco, é o que determina o programa. Além disso, qualquer complicação que aconteça o técnico deverá responder pelo ocorrido.

Esses tipos comportamentais foram verificados nos técnicos, principalmente, na realização de obras com a mão de obra dos moradores, ou quando a família se recusa a deixar sua residência em caso de remoção. Em ambos os casos, os técnicos físico e social, impõem custos psicológicos aos clientes, com advertências de que não prosseguirão com o atendimento, ou colocando o morador como responsável pelo problema, conforme mostramos no capítulo anterior. Para Lipsky (1980), os burocratas de rua modificam suas finalidades para melhor corresponderem a sua capacidade de execução. Eles mentalmente enquadram sua clientela (no caso específico do PEAR), de modo a reduzir a tensão resultante de sua incapacidade para negociar com os cidadãos de acordo com os modelos ideais de serviço. Em resumo, os *street-level bureaucrats* desenvolvem concepções de seus trabalhos e dos seus clientes, pelas quais reduzem a tensão entre capacidades e objetivos, tornando suas atividades psicologicamente mais fáceis para gerenciar.

> "Tem morador que você precisa ser técnico mesmo, ele está tentando te ludibriar, você percebe claramente que ele está tentando te ludibriar. Você vê, ele fala uma coisa e você olha que não é condizente com o que ele fala. Você está vendo que ele está te enrolando, as pessoas já falaram, porque um dos instrumentos que nós temos muito sério é o nosso ouvido. A gente faz sindicância, mas a gente tem essa percepção mesmo quando a gente não está fazendo sindicância. Cada vez que alguém fala alguma coisa, a gente pensa: "espera aí, porque tal pessoa falou isso?" Então você está sempre ouvindo com uma segunda intenção, porque a gente sabe que muitas coisas que são ditas pra gente não são verdade, ou até que ponto que aquilo que ele está dizendo, que não é verdade, vai interferir no programa, no atendimento do programa. Então a gente tem que estar com esse ouvido o tempo todo. Seria muito mais fácil a gente deixar isso pra lá, não atender, mas não funciona assim, se eu deixo pra lá com esse morador, com o do lado da casa dele, que eu vou ter que remover amanhã, eu vou ter que responder por isso, mesmo porque o programa é a nossa diretriz e ele manda que eu atenda a todos, eu tenho que pensar nisso. Enquanto a pessoa não esclarecer, enquanto ela não

> tiver um documento provando que aquilo ali é dela, não vai dar andamento ao processo. A interrupção do processo de reassentamento é a consequência. Tem gente que não quer sair, mas quando é remoção definitiva e ela entende, ela quer sair dali para um local que recebe a escritura, que não está no risco. Ela quer sair sim, aí presta informações falsas e com a sindicância gente descobre. Ele reclama com você. Mas aí a gente já colocou o morador no abrigo que é seguro, quer dizer, ele teve nosso atendimento. Cabe a nós, como profissional, saber se desvencilhar dos problemas e responder ao morador, e continuar mantendo essa figura que você representa de técnico referência. Mesmo que incomode, você está ali para atendê-lo, é isso que temos que pensar" (**Entrevistado 9**).

> "Começa uma obra, a gente manda o material e aí a pessoa começa a fazer, mas não dá continuidade. Então assim, às vezes você tem que estar correndo atrás disso aí, conversando com a família, em alguns casos até fazer uma chantagem com a família: "Olha, se você não fizer isso, então nós vamos ter que sair, nós vamos ter que parar, vamos pegar o material todo". Então, tem que pressionar. Você tem que pressionar a família pra coisa andar de novo" (**Entrevistado 13**).

Como dissemos no capítulo sobre as condições de trabalho, a gerência do programa trabalha em conjunto com os técnicos físico e social, portanto, acompanha e compartilha de perto os dilemas cotidianos enfrentados pelos técnicos. Estes, por sua vez, lançam mão dessa particularidade do programa para alcançar resultados aos seus serviços, quanto a procedimentos que precisam ser seguidos. Essa proximidade permite-os conseguirem autorizações com mais agilidade, muitas vezes, sem ter que primeiro passar pela espera de procedimentos, podendo regularizá-los *a posteriori*. Contudo, averiguamos durante as vistorias que quando se trata de uma quebra de critério, como no caso de atender um risco construtivo, o técnico não informa dessa possibilidade ao morador, ou não oferece a certeza de que conseguirá, ainda que tenha em virtude do risco. Com isso, evita causar expectativas no morador, caso não seja possível, e, ao mesmo tempo, resguarda-se de criar uma relação de animosidade, o que poderia se espalhar na comunidade, prejudicando o seu trabalho. Segundo Lipsky (1980), os burocratas procuram negar que eles têm influência, que são livres para tomar decisões ou oferecer serviços alternativos. A aderência estrita às normas e a recusa em fazer exceções, quando elas podem ser feitas, fornecem aos trabalhadores uma defesa contra a possibilidade de que eles podem agir mais de acordo com que os clientes desejariam. Racionalizações similares não apenas os protegem das pressões dos clientes, mas também os protegem do confrontar com suas próprias deficiências como participantes no trabalho do serviço público.

> "O técnico que está na rua, ele sabe que, às vezes, tem que tomar uma atitude, que essa atitude pode ser extremamente protocolada, de preencher o

> formulário, de mandar pra fulano, de fulano pra outro fulano. Mas ele pode pegar o telefone, ligar pra chefia e pedir resolve isso pra mim porque eu preciso agora, ai é que está é da pessoa, é da necessidade que a pessoa está vendo naquele momento de pular etapas. Eu preciso pular etapas, porque preciso resolver isso agora, depois voltamos preenchendo todas as lacunas que ficaram para traz. Mais nesse momento agora, eu preciso de uma ação e preciso que ela seja primeiro executada, depois oficializada. Essa autonomia é buscada por quem está lá. Isso é do profissional. A comunicação com a chefia é direta e constante. Meu chefe está do meu lado, ele trabalha comigo" (**Entrevistado 6**).

> "A respeito de casos está até mais fácil, está tendo uma abertura democrática. Porque antes a gente não tinha como contestar. Agora está com um processo de abertura, está mais tranquilo. E quando precisa é só marcar mesmo. A direção já deixou claro que, em casos assim, ela está aberta. E a gente trabalha direto com nossas chefias e supervisores. O que a gente acha, a gente informa pra chefia e grande parte das vezes a chefia concorda com nosso parecer. Tanto em caso de atendimento quanto de não atendimento, de quebrar critérios" (**Entrevistado 15**).

> 'Hoje eu acho que está legal. Você tem mais facilidade, não precisa ficar esperando, cada coisinha ficar falando. Porque realmente teve um período aqui que foi meio complicado. Qualquer coisinha, as coisinhas mínimas, coisas que a gente está acostumada, assim, no dia a dia, está cansado de saber que é daquela forma, mas você primeiro tinha que pedir autorização. Hoje não, hoje assim, a gente vai à chefia, que trabalha diretamente com a gente, pra discutir um caso que está complicado, que assim, realmente precisa de mais cabeças para pensar numa saída, numa forma de resolver. Então eu acho que está da maneira legal. Acho que flui muito melhor, mais rápido. Você consegue resolver tudo mais rápido e com menos estresse" (**Entrevistado 13**).

A técnica do convencimento é outra forma de comportamento pelo qual os técnicos processam a mentalidade do cliente sobre os serviços e as condições reais para realizá-los, é o "convencimento". É especialmente utilizada pelos técnicos sociais para convencer a família/morador a deixar sua residência, nos casos de remoção, mas também para outros casos que demandem a necessidade de explicar para o cliente o que é o recomendado a ele fazer, segundo o programa. Os moradores, muitas vezes, recusam-se a sair de suas casas porque é o único bem que eles possuem, onde investiram tudo o que tinham e onde tem os seus laços sociais. Outras vezes, é pelos motivos já mencionados, de que eles não aceitam as condições oferecidas pelo programa, ou, ainda, no caso da execução de obras, com a colaboração do morador ou não, o morador causa algum problema que acaba inviabilizando a realização dos trabalhos. Neste caso, os técnicos do físico também usam do convencimento para tentar mostrar o problema que o morador está causando, bem como no atendimento de vistoria, quando precisa convencer o morador do diagnóstico realizado acerca da situação de risco encontrada.

Para tanto, os técnicos fazem uso de terminologias relacionadas ao contexto do morador, que permitem traduzir termos técnicos para termos mais comuns a linguagem local como os identificados nas visitas a campo: “Olha, esse barranco vai cair, você precisa retirar o lixo e as plantas que acumulam água da chuva e deixam o chão encharcado”; “Essa rachadura é porque o terreno da sua casa está se movendo e pode vir a descer com todos vocês dentro da casa”. Não obstante, também usam de expressões de apelo social, religioso e moral, para sensibilizar o morador da situação e conseguirem seus objetivos: “Se você não sair, o pior pode acontecer a sua família, aos seus filhos”; “Deus já lhe enviou um sinal, essas rachaduras”; “Olha, eu conheço lugar onde vende geladeira, fogão, roupa de cama, mas eu não conheço onde vende vida”.

Segundo Garfinkel (*apud* HERITAGE, 1999), qualquer uso da linguagem, sem exceção, é motivado por vinculações contextuais. As explicações em uma conversa são aspectos das ocasiões socialmente organizadas da linguagem. Assim, Os indivíduos utilizam a linguagem de forma variada para dirigir os cenários comuns de atividade. Ela é moldada pelo contexto, uma vez que é evocada nas interações como uma forma de orientação para esse mesmo contexto. Ou seja, os burocratas do PEAR podem personalizar a interação, utilizando elementos que conhecem da clientela, aos quais tiveram acesso por outros canais e não, somente, pela profissão. Eles trazem para sua ação, enquanto burocratas, elementos que compartilham e vivenciam com os moradores de outros contextos diferentes da política pública.

> “A gente orienta, explica. Você tenta ser o mais didático possível. É difícil numa linguagem mais simples você passar as informações pra eles. Então, risco geológico geotécnico, a gente fala “o barranco que pode estar escorregando”, ou um muro de gabião que precisa ser feito, a gente chama “muro de pedra”. Aí eles têm um entendimento” (**Entrevistado 3**).

> “Você tem que se moldar as questões daquela pessoa. Você esta lidando com gente que tem todos os problemas sociais possíveis. Tem uma desestrutura familiar muito grande, tem uma desestrutura pessoal muito grande, e você tem que convencer aquela pessoa de que ela precisa te respeitar, ter em você como uma referencia para aquele exercício, que ela não pode desistir. Você tem que falar a língua de quem está te ouvindo, você tem que ouvir e entender o morador, você tem que participar da realidade dele com as devidas distancias. Mais você tem que entender exatamente aonde você está pisando, assim como qualquer outra atividade. Se você tiver que atender a um cliente exigente, você tem que se adaptar pra ele se você quiser atende-lo e trazer aquela pessoa para o seu trabalho. O beneficiário, muitas vezes, ele quer ser beneficiado em tudo. Ele quer o beneficio do transporte, do material e da mão de obra para se executar aquela obra. Aí vai da postura do técnico fazer aquele beneficiário entender, que aquela contrapartida é dele, do beneficiário. Que o critério é ele colaborar com a obra. É uma postura de quem está a

> frente daquela obra, de capacitar de convencer mesmo. É um trabalho até mesmo social, muito mais social do que de engenharia. Você fala para a pessoa: "o seu bem estar parte de si, a gente está aqui para auxiliar, te dar estrutura, mas depende de você" (**Entrevistado 6**).

> "A fala de convencimento mesmo, que é diferente da fala técnica que informa o programa. A fala de convencimento ela informa o programa, mas conversa com a pessoa, procura envolver. Eu sempre falo com os meus beneficiários: "olha, eu conheço lugar onde vende geladeira, fogão, roupa de cama, mas eu não conheço onde vende vida". Isso não tem no programa, mas é uma forma que eu utilizo para convencê-las. Eu estou mentindo para eles? Em hipótese alguma, mas estou me adequando a linguagem deles, mostrando que há uma empatia. Eu sempre falo ao morador que entendo o que está sofrendo, eu enumero para ele todas aquelas coisas que nós estamos fazendo. Eu entrei na sua casa, você fez um pedido de vistoria, sempre responsabilizando o morador; você fez um corte aqui no terreno, fez um pedido de vistoria, mas eu entrei aqui e estou te dizendo que você vai sair. Eu sei que é difícil para você, mas olha a situação aqui, você se colocou numa situação muito complicada e se isso descer em cima do seu filho? Você tem um bebê engatinhando, e se isso descer e você perder seu filho? Isso normalmente é muito incisivo, tem um apelo emocional muito forte, mas eu poderia ser técnica, poderia ser puramente técnica. Então, assim, eu me coloco na condição de entender a situação dele, mas não perco a parte técnica" (**Entrevistado 9**).

> "Já entrei numa casa que tinha uma rachadura no meio da casa de fora a fora. A casa estava numa encosta, então metade estava firme e a outra metade estava descendo, e aí a moradora do lado de lá da rachadura e eu do lado de cá e ela falava: "pode vir pra cá", e pulava. Eu falava: "você tem que sair daqui imediatamente", aí ela: "não, Deus não vai permitir que isso aconteça". Essa moradora estava do lado rachado da casa e pulando, numa encosta de uns 10 ou 15 metros pra trás e eu falo com ela "sai daí, vem pra cá" e ela: "não isso não vai cair, Deus não vai deixar isso cair", Deus vai me mandar um sinal". Eu falava com ela "você não está vendo o sinal". Então, o morador, às vezes, não enxerga aquilo que a gente está vendo, a gente não lida com pedra, porque pedra é fácil você retira ela de um lugar e põe no outro, mas nós lidamos com pessoas" (**Entrevistado 9**).

Observamos também que os técnicos imprimem na interação com o morador dois estilos de comportamento que variam em função da colaboração do morador: um de afeição e outro de autoridade. O primeiro é o estilo padrão utilizado. Os técnicos normalmente tratam o morador amigavelmente, partindo de uma conversa mais próxima para fazer entendê-lo dos problemas. O segundo ocorre em função do primeiro não funcionar e, então, o técnico age apenas como o profissional, lançando mão de sua autoridade como tal, para por fim ao problema com o morador. Um exemplo são os casos de remoção em que o morador se recusa a deixar a casa, mas o técnico não pode deixá-lo no local pelo risco a vida que a situação impõe. O técnico social primeiro tenta uma abordagem estabelecendo uma conversa amigável, mas, se mesmo assim o morador continua resistente, o técnico apenas avisa que ele sairá, pois aquela é uma situação que já não depende mais da vontade dele.

> "Às vezes e até interessante, você conversa, conversa, conversa e nada rende e aí você conversa como profissional, não que você não tenha conversado antes, mas aí você muda atitude da fala, não é mais aquela fala amigável, continua sendo uma fala educada, mas não mais: "Olha, se você não sair, eu vou vir aqui dessa e dessa forma". Já passou da fase de convencimento e vai acontecer uma remoção compulsória, você já está indicando aquilo para uma remoção compulsória e aí você conversa tecnicamente, que é muito diferente. Você pode fazer um atendimento individualizado, conversar com a pessoa, convencê-la: "Olha dona Maria, vamos fazer eu e a senhora, vamos levar, eu vou levar a senhora para o lugar que você quer", ou "Não, a senhora tem a opção". Então, são falas distintas, você pode tratar tecnicamente e você pode tratar amigavelmente" (**Entrevistado 9**).

Por último, destacamos a relação de proximidade mantida pelo programa com as comunidades, através da parceria com os voluntários dos Núcleos de Defesa Civil (NUDEC). Esses voluntários são moradores das próprias vilas e favelas atendidas pelo PEAR. São capacitados pelos técnicos físico e social do programa, para atuar junto à comunidade no trabalho preventivo aos indicadores de risco geológico.

Para os técnicos do PEAR os NUDECs, como são conhecidos os voluntários, representam um forma de otimização de seu tempo, pois não precisam estar frequentemente de porta em porta para fazer o trabalho preventivo, mas são principalmente facilitadores, bem como mediadores, entre os técnicos e a comunidade.

Os NUDECs são sensíveis ao serviço dos técnicos, conhecem as dificuldades do programa com recursos, da relação com os moradores, tudo isso é passado a eles pelos técnicos. Para ressaltar a importância dos voluntários do NUDEC para o programa, bem como motivá-los a continuar com o trabalho que realizam dentro do PEAR, a URBEL costuma fazer agradecimentos formais com a participação de toda a equipe do programa e também das comunidades. Na parceria com esses voluntários, os técnicos têm uma via para controlar as situações de dificuldades do trabalho com os clientes. Os NUDECs fazem a mediação entre os técnicos e o morador, mostrando que esses burocratas estão na comunidade para ajudar, para trazer melhoria e não o contrário. Se o técnico tem problema com o morador, se este não aceita sair da casa, não colabora com a obra, foi ameaçado ou não aceita o diagnóstico, o técnico pode recorrer a um voluntário do NUDEC para mediar a situação, fazendo com que o morador aceite a orientação do programa. Como os NUDECs são conformados por voluntários de dentro das próprias vilas e favelas, isso horizontaliza a relação, pois podem orientar melhor os

moradores na medida em que compartilham de uma vida igual a de seus vizinhos de comunidade, o que, por sua vez, facilita o diálogo e a mediação dos conflitos entre técnicos e os moradores. Estes, vendo que os voluntários acreditam no trabalho do programa geralmente, acabam aceitando o serviço dos técnicos. Através do NUDECs é possível aos técnicos estabelecer controle sob o comportamento e a visão dos moradores em relação à atuação do PEAR.

> "O social, durante todo o ano, faz trabalhos com esses voluntários do NUDEC, que são os nossos, vou chamar de "braço direito" dentro da vila e da favela. É o que a gente precisa, que a gente tem de apoio comunitário para as nossas ações quando necessário. Se agente tem uma família resistente a gente pode utilizar esses membros pra nos apoiar, pra convencer, porque eles conhecem bem a realidade da vila, do local onde eles moram e aí eles são o nosso auxílio. Só que se você não fizer um trabalho contínuo com eles, você não vai tê-los, eles perdem o contato, a gente tem que estar sempre motivando apesar da própria situação da vila já ser um motivador pra eles. Mas eles gastam tempo conosco, um tempo que eles poderiam estar utilizando em muitos lugares, então a gente precisa realmente estar trabalhando. A gente precisa desses núcleos. É uma forma também de fazer com que a comunidade tenha independência, aprenda lidar com seus problemas, com informações técnicas. O presidente da empresa, fala que a grande vantagem que nós temos em relação, por exemplo, ao que aconteceu no Rio é a gente tem de ligação com os NUDECs e eu acho que ele está certo. Essa ligação direta com a comunidade ela favorece bastante, por exemplo, os alertas de chuva se nós não fizermos todo esse trabalho de proximidade com o núcleo, a gente não consegue que ele repasse para os moradores, porque ele é um multiplicador" (**Entrevistado 9**).

> "Nós contamos com o respaldo dos voluntários do NUDEC e isso facilita. É claro que existe gente de todo tipo. Tem uns mais e outros menos pacientes. Então, isso é conduzido, ou é tratado junto com os voluntários e isso facilita o meu trabalho. No caso, os voluntários como ele já viram a minha atuação, eles tem esse respeito e tem essa consideração. Então, no caso, por exemplo, estou com uma obra paralisada aí, essa obra paralisada eu informei quando e porque que iria parar. Resguardei a mim e resguardei a obra. Então, o NUDEC facilita o meu trabalho. Porque eu estando ausente ele fala por mim lá junto com os moradores, ele fala assim: "vocês não viram, o técnico teve aqui, informou que é só aguardar, tem que esperar". Isso é facilitado com a intermediação dos voluntários do NUDEC" (**Entrevistado 11**).

De uma forma geral, estes estilos, ou padrões do comportamento instituídos pela burocracia de rua do PEAR, têm a particularidade de fazer com que a política do programa seja contextualizada ou personalizada, seja pela proximidade e interlocução com suas gerências, seja pelo uso de elementos sociais, emocionais ou contextuais da vida do morador, seja pelo uso de linguagem local ou, especialmente, pelo envolvimento/aproximação e criação de vínculo da e com a comunidade. A incidência destes estilos reforça o próprio sentido do PEAR de uma gestão participativa e de

proximidade, que envolve estrategicamente, como ratificamos acima, chefias e comunidade/moradores na implementação do programa conduzida por seus técnicos físico e social. Vale ressaltar que em todas as interações mantidas pelos técnicos no processo de implementação do PEAR, a experiência adquirida dentro do programa é um fator importante nesse processo, porque os permite lançar mão desses estilos com mais segurança de alcançar os objetivos almejados para si, para os serviços e para a sua empresa – conseguir desempenhar os serviços com eficiência e qualidade e obter o reconhecimento dos moradores e consentir uma imagem positiva do programa e da empresa, diminuindo os riscos e evitando a perda de vidas.

CONCLUSÕES

No decorrer desta pesquisa buscamos analisar como os burocratas de rua implementam suas ações, considerando, especialmente, três dimensões identificadas em Lipsky (1980) sobre o cotidiano das *street-level bureaucracies*: condições de trabalho, conflitos e padrões do comportamento.

Partimos do princípio de que os burocratas de rua não são simples executores dos regulamentos e objetivos da política pública que estão encarregados de implementar. Entendemos que fatores do contexto intra-organizacional e extra-organizacional (relações com os clientes), acabam por influenciar o exercício da discricionariedade nas práticas desempenhadas por esses burocratas. Devemos observar o processo de implementação enquanto dinâmica de interações entre usuários dos programas e os burocratas executores das políticas públicas. Estes últimos, por meio de valores, crenças e ideias, transformam o modo como as políticas foram concebidas. Desse modo, analisamos detalhes do processo de implementação para compreender como operam os *street-level bureaucrats* e quais os resultados de suas decisões para a efetivação da política pública.

Nosso objeto de estudo foram os técnicos do campo físico e social do Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR) da Prefeitura de Belo Horizonte, responsáveis

pela prevenção e redução das áreas de risco geológico nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares do município.

A partir da realização de entrevistas e do acompanhamento etnográfico aos técnicos do PEAR, procuramos compreender a sua atuação de fato, ou seja, *o que* e *como* realizam suas ações, além das normas estabelecidas, para a implementação do programa, mantendo a ordem de seus serviços. Consideramos, para tanto, que as ações conduzidas para a implementação desses burocratas podem ser compreendidas a partir da observação dos seguintes indicadores específicos para as dimensões acima apontadas: recursos disponíveis, objetivos (do programa, da agência e dos burocratas), conflitos para efetivação do programa junto à clientela (provisão ideal e real do serviço) e os comportamentos executados pelos técnicos da linha de frente (rotinas para reduzir/simplificar a complexidade do serviço). Foi possível perceber que há espaço para o uso da discricionariedade na implementação conduzida pela burocracia de rua em questão, à medida que notamos variabilidade entre as práticas desenvolvidas e, também, entre os estilos dos comportamentos acionados.

CONDIÇÕES DE TRABALHO

Em primeiro lugar, consideramos os fatores organizacionais, pontuando as incertezas trazidas pelas condições de trabalho, a execução dos serviços e como os técnicos atuam sob tais conjunturas. Observamos que a limitação dos recursos disponíveis – orçamento, benefícios e pessoal – causam constrangimentos ao trabalho dos técnicos, tanto do físico quanto do social. Como dissemos anteriormente, o PEAR trabalha com um orçamento financeiro anual de 10,5 milhões de reais, destinado exclusivamente ao cumprimento das atividades do programa: vistorias, remoções, obras preventivas e corretivas das residências e localidades onde vivem os moradores (em caráter de pequeno e médio porte; a primeira realizada com a mão de obra do morador e a segunda, com a empreiteira), aquisição de equipamentos (computadores, mesas, cadeiras, etc.), de carros para transporte, materiais de construção e para divulgação do programa, contrato de manutenção com empreiteira, capacitação dos voluntários do NUDEC, entre outras. Vimos também que a população alvo, censada em áreas de risco geológico pelo programa é de aproximadamente 19% da população total de Belo Horizonte, o que corresponde a quase 500 mil habitantes.

Constatamos que a maior dificuldade imposta pelo orçamento diz respeito à realização das obras. São realizadas por ano, uma média de 22 obras de pequeno porte com mão de obra do morador, no valor aproximado de 5 mil reais cada. Com a mão de obra da empreiteira, obras de médio porte, o programa realiza em torno de 42 obras ao ano, com o custo de aproximadamente 35 mil reais cada. Outra limitação observada e apontada pelos técnicos acerca dos recursos foi o quantitativo de pessoal. No período chuvoso um técnico físico chega a realizar 10 vistorias por dia e o técnico social até 4 remoções, além de todas as outras atividades que precisam cumprir e, para tanto, cada Divisão Operacional (Leste e Oeste) conta com seis técnicos físico e três técnicos sociais[61]. Cabe enfatizar que a demanda do programa é induzida pela modalidade da oferta. Os moradores são orientados a procurar o programa diante de indicadores de risco percebidos técnicos do programa, principalmente no período das chuvas quando os riscos ocasionados pela geologia do terreno das ocupações acabam se agravando. A própria estrutura de funcionamento do programa atua em função desse período, com programação de plantões nos fins de semana, porque já é pressuposto que as demandas surgidas para atendimento são casos de risco muito alto e, portanto, necessitam de atendimento imediato. Os moradores, também, acabam deixando para procurar o programa quando o risco se agrava e dado que se trata de um risco geológico, isso ocorre com a chegada da época das chuvas. Tudo isso, além da demanda trazida pelo próprio técnico nesse período, que conhecendo os pontos com maior incidência de problemas geológicos, por meio do mapa das manchas de risco, não pode esperar a procura do morador. Neste caso, temos um público que corresponde a 19% da população total de Belo Horizonte e a 5% de seu território, vivendo em áreas de risco, para ser coberta pelos técnicos e demandar solicitações de vistoria e posterior remoção, com um gasto per capita de 2,2 reais por habitante dessas áreas. Ainda, o fato de que muitos moradores colocam dificuldades para o atendimento com remoção, por não estarem de acordo com os benefícios oferecidos pelo programa como: ir para o abrigo, não receber indenização da moradia, o valor do aluguel social que se mostra abaixo do mercado imobiliário, entre outros destacados nos capítulos anteriores.

[61] Ver capítulo 3, item 3.2.2 Competências dos técnicos físico e social.

Esse contexto, para atendimento do PEAR, acaba refletindo na forma como esses burocratas operam suas ações, no sentido de que precisam provar para os beneficiários que estão desempenhando seus trabalhos com eficiência e qualidade e que o programa está atendendo-os e proporcionando-lhes uma solução. Vimos que apesar das dificuldades impostas pelos recursos, também pela burocracia ligada à realização dos serviços, e pela desvalorização profissional atribuída à empresa e ao próprio órgão municipal ao qual pertencem, os técnicos buscam desempenhar o trabalho sob o princípio de que devem fazer o seu melhor. Isso é explicado, em parte, porque identificam a população atendida por eles como necessitada socialmente e por acreditarem que o programa cumpre o papel ao qual se propõe. Nesse sentido, pudemos notar o emprego de ações diversas para mediar essas dificuldades, partindo da interpretação e adaptação por esses e outros atores ao longo da cadeia de formulação e implementação do programa.

Consideramos também, o grau de conhecimento dos objetivos do programa e das atribuições designadas aos serviços pelos técnicos, os quais segundo Lipsky (1980), quando se mostram ambíguos aos burocratas de rua podem levar a resultados diferentes aos esperados pela agência e mais próximos ao que almejam esses burocratas. Ao contrário, averiguamos que objetivos e atribuições são bastante claros aos técnicos do PEAR, empenhando-se em alcançar resultados positivos para o programa. Também levantamos fatores acerca de procedimentos e critérios do programa para a execução dos serviços, bem como do contexto social e de interação com os clientes, que promovem certa discrepância entre o ideal e o real de implementação. Neste sentido, atentamos para valores, vínculos criados, vivências compartilhadas e na sobreposição desses aspectos nas ações empregadas pelos técnicos burocratas do PEAR. Assim, percebemos que o programa impacta as práticas do serviço nas interações com a clientela e que, por conseguinte, as interações impactam a forma como os técnicos atuam.

Ao analisarmos os fatores organizacionais quanto às práticas, relações e padrões do comportamento utilizados, evidenciamos elementos importantes sobre como esses processos operam. Foi possível identificar que as questões organizacionais tem um impacto direto e significativo nas ações desenvolvidas pelos técnicos do PEAR. As características da agência acabam influenciando e criando situações específicas que

determinam o tipo e variabilidade das práticas entre as previstas e não previstas pela formulação do programa.

Encontramos que, quando a gestão tem mais controle, mais regras, equipes integradas e acompanhamento próximo aos técnicos, há menos espaço para o exercício da discricionariedade e, inclusive, para práticas informais. A composição da gestão do PEAR tem como premissa estabelecida a gestão compartilhada e de proximidade com a linha de frente e com a população do programa. Verificamos que o fato da presença diária das chefias e da facilidade de acesso à direção do programa imprime para os técnicos a garantia de que estão amparados diante das dificuldades e reforça o comprometimento com o programa, de executá-lo com o máximo de eficiência e qualidade que puderem e, consequentemente contribuir com os seus serviços para melhorar a vida dos clientes, ainda que existam conflitos para tanto. Ao mesmo tempo, permite avaliar diariamente, por parte das gerências, o desempenho dos técnicos com suas atividades.

Observamos que essa proximidade do trabalho da ponta com os superiores diretos acaba sendo determinante para as práticas cotidianas dos técnicos. Assim, os técnicos tomam suas decisões sempre considerando os objetivos e atribuições traçadas para suas atividades. Embora, muitas vezes, tenham que lidar com situações que fogem/esbarram aos critérios e objetivos do programa, ou dos procedimentos determinados pela gestão para realização de seu serviço, os técnicos realizam seu trabalho em consonância com o que é confiado que eles fizessem. A interlocução diária com suas chefias permite-os saber quando podem e é esperado que atuem com discricionariedade em relação a proposta do programa.

Essa questão pode ser verificada na priorização do atendimento em função do grau de risco que a situação está impondo a vida do morador. Neste caso, os técnicos encontram abertura para quebrar critérios e atender outras modalidades de risco diferentes ao geológico, ou conseguir a remoção ainda que o morador não seja o proprietário da casa. Isso, porque sabem que o parecer dado por eles sobre as situações encontradas em campo é determinante sobre conceder ou não o atendimento. Se avaliarem que se trata de uma urgência, nada impede que tomem a decisão de interceder pelo problema do morador, mesmo este não se enquadrando nos pré-requisitos do programa e tenham que lançar mão de práticas informais para resolver a situação.

Em resumo, a estrutura de funcionamento do PEAR permite espaço para adaptações e mudanças ao longo das etapas de sua implementação e o perfil de gestão dos técnicos pode oferecer maior autonomia para com os serviços, além da que já lhe é conferida, frente as dificuldade e incertezas no processo de implementação. O exercício da discricionariedade, portanto, se dá dentro das próprias regulamentações e objetivos do programa, bem como do controle estabelecido por suas gerências, à medida que os técnicos baseiam nestes referenciais as adaptações julgadas por eles necessárias para lidar com as incertezas de realização de seus serviços. Isso porque a interlocução e proximidade das gerências/chefias com os técnicos leva-os a ver o trabalho de gestão do programa, com mais credibilidade e sintam suas opiniões e decisões contempladas. Tal característica das práticas empregadas pelos técnicos, isto é, em consonância com as determinações do programa mostra que a discricionariedade ocorre num nível que é aceito por sua agência. Permite que a gerência tome conhecimento da realização de ações não previstas nas diretrizes e, por sua vez, possa estabelecer maior controle do desempenho dos serviços. Lipsky (1980) constatou que a discricionariedade excessiva das práticas, pode significar o exercício de ações ilegais ou mesmo danosas para os clientes e, ao passo que elas (regulamentadas ou não) são exercidas pelos SLB, acabam por torna-se a ação do Estado para o público de suas políticas públicas. No caso do PEAR, vimos que as ações de discricionariedade dos técnicos são positivas para a clientela, uma vez que são buscadas por eles justamente para prover o atendimento ao cliente que avaliaram como aptos ao programa, ainda que por algumas questões não cumpram todos os critérios necessários.

CONFLITOS

Neste âmbito da análise, identificamos a perspectiva dos moradores acerca do que é o trabalho dos técnicos do PEAR e a relação do programa com outros setores/políticas municipais, como fatores que divagam o ideal e o real de execução dos serviços da linha de frente. Vimos que estas vão além do que prevê as atribuições de seus cargos. Os técnicos são demandados por diferentes capacidades: os moradores costumam solicitar informações sobre serviços externos ao programa, assim como presenciam e ouvem fatos do convívio das famílias/moradores; e, também, respondem por encargos que são

de outros órgãos, mas que precisam, muitas vezes, tomar providências se desejam que seu serviço seja concluído com satisfação para si e para o cliente.

Podemos dizer que, em parte, estes aspectos da rotina do serviço são a representação que os moradores/clientela têm dos trabalhos dos técnicos da linha de frente do PEAR, os quais, por sua vez, estão nas comunidades atuando como representantes do Estado (LIPSKY, 1980). Os *street-level bureaucrats* são o corpo visível do Estado no cotidiano dos cidadãos e esta é uma ideia identificada nas ações dos técnicos do PEAR. No acompanhamento etnográfico vimos, muitas vezes, os moradores abordarem o técnico na rua, fazerem perguntas das mais diversas e ele sempre buscar dar a resposta, embora a informação solicitada não fosse sobre serviços do programa.

A pressão política é outro aspecto da rotina de trabalho dos técnicos que evidencia a distância entre o contexto ideal e real de implementação do programa. Os relatos dos técnicos mostraram que a interferência de pedidos políticos para atendimento é frequente e que alguns casos demandados por esse segmento, fogem completamente dos critérios e objetivos do PEAR. O que pudemos ver neste caso é a evidente frustração dos técnicos com o trabalho, porque perdem sua autonomia de decisão sobre a situação. As demandas advindas de solicitações políticas precisam ser tratadas pelos técnicos sob o critério de prioridade, porque lhes é exigida uma resposta quase que imediata das demandas geradas pelas autoridades políticas. Observamos que para lidar com tal frustração, os técnicos mudam a importância que atribuem ao seu trabalho, do compromisso com o programa, de fazer o seu melhor, para o sentido de tenho "uma obrigação a cumprir, então que ela seja feita". Ou seja, a entusiasmo que os técnicos costumam empregar na realização de seus serviços sucumbe diante da imposição de se cumprir uma ordem, que ignora todo o contexto de atendimento do programa.

Este aspecto da rotina de trabalho dos técnicos coincide com o que diz Lipsky (1980), ao enfatizar que os burocratas de rua costumam modificar o conceito de seu trabalho em função de enfrentar as dificuldades impostas para o cumprimento de suas atividades. Eles acabam desenvolvendo seu próprio padrão de simplificação quando as categorias oficiais da política se provam inadequadas, ou se elas significativamente contradizem suas preferências na realização do serviço.

Verificamos ainda, que as contradições sociais presentes no contexto das vilas e favelas afetam diretamente a atuação dos técnicos na interação com o morador. Vimos que os técnicos vivem consequências da influência do tráfico de drogas nessas localidades e do alcoolismo. Os moradores roubam o material das obras destinadas ao seu próprio benefício para consumo de drogas, enquanto outros em virtude do uso de álcool ficam sem condições físicas para realizar as obras ou para receber a abordagem do técnico social, o que também acontece com aqueles usuários de drogas ilícitas. Além do fato de que os técnicos sofrem agressões verbais desses mesmos moradores, questionando falta de material ou atraso da obra, por exemplo.

Neste contexto, pudemos verificar que os técnicos tentam contornar essas situações intimidando o morador, com a fala de que o programa não mais o ajudará, caso não resolva colaborar para que o atendimento a ele seja finalizado. Outra forma é o uso de termos e reuniões em que os técnicos repassam para a comunidade ou morador em específico, depende de cada situação, a responsabilidade dos problemas identificados para a execução de seus serviços. Apesar dessa realidade que impacta negativamente o trabalho dos técnicos, tanto do físico quanto do social, constatamos que eles buscam exercer sua rotina baseados no princípio de que independente de provocar ou não problemas ao desempenho dos serviços, todo morador diagnosticado com situação de risco precisa ter seu atendimento concluído, porque isso implica no resguardo da vida dele e é isso está acima de qualquer hostilidade que o beneficiário possa causar.

Em última consideração, é fundamental destacar que a constituição multidisciplinar das equipes de trabalho do PEAR é um fator que possibilita prover o benefício do programa com mais proximidade das especificidades pessoais do cliente, embora não seja possível manter essa personalização na modalidade dos benefícios oferecidos. Além disso, no modelo de implementação do PEAR, o trabalho da área física, imprescindível à execução do programa, é favorecido e, ao mesmo tempo, completado pelo trabalho social, o qual, por sua vez, tem uma demanda de atividades ampla na efetivação do programa, já que atua em todas as etapas de implementação no nível dos serviços da ponta.

Assim, na medida em que a prática destes burocratas impacta a vida de seus clientes, eles passam a ter capacidade de tomarem decisões redistribuitivas e alocativas ao determinarem a elegibilidade dos beneficiários do serviço. Significa dizer, que tomam

decisões das quais afetam diretamente as chances e oportunidades de vida dos indivíduos, o que tem consequências na forma como são recebidos pelos cidadãos e nas expectativas que as pessoas criam sobre seus trabalhos (LIPSKY, 1980).

PADRÕES DO COMPORTAMENTO

Percebemos que o contexto social e as relações mantidas com os clientes influenciam fortemente nas formas de comportamento dos técnicos. Vimos que estes, em virtude da proximidade e constante presença dentro das comunidades, acabam sendo uma referência do poder público para a população desses locais. Não obstante, eles têm o reconhecimento dos moradores pelo trabalho que realizam dentro das áreas de risco, assim como ao longo da existência do PEAR conquistaram a confiança da comunidade, através da inserção participativa dos moradores às atividades de prevenção e monitoramento feitos pelo programa. Desse modo, embora imponha conflitos aos serviços, essa vivência dos técnicos com os moradores, a partir da qual esses burocratas de rua reconhecem a valorização do seu trabalho, contribui para o empenho no cumprimento eficiente e de qualidade no atendimento à clientela. Isso dentro da lógica, já mencionada no capítulo anterior, de que priorizando o grau de risco da situação é possível atender a toda demanda que surge.

Compreendemos que dada as características de demanda autoinduzida do PEAR, o fato do morador não pensar em abandonar sua casa, aferrando-se ao pedaço de terra e ao que construiu, até que o risco se mostre a ele evidente, facilita o controle da situação e, por sua vez, da demanda. Esta é significativamente volumosa, contudo esse aspecto do morador ser induzido a procurar o programa, aliado ao fato de que dificilmente ele deseja deixar sua residência, como mostramos aqui, permite um equilíbrio dos serviços oferecidos. Não obstante, a ideia de que os casos de atendimento de risco alto solicitado pelo morador são cumpridos e, portanto, a vida do morador reguardada, o trabalho é tomado como executado com a eficiência e a qualidade da priorização prevista na diretriz do programa. A nosso ver, é neste ponto que reside a noção de empenho, eficiência e qualidade entre os técnicos da linha de frente do programa, por sua vez, não significa que o trabalho não ocorra dessa forma, pois nos fora perceptível, como advertiu Lipsky (1980), que os técnicos se empenham para realizar um bom trabalho

dentro da realidade de incertezas e dificuldades trazidas pelos recursos que imperam em seus serviços.

Observamos que esse vínculo com a comunidade acarreta uma identificação moral por parte dos técnicos às condições sociais vividas pelos moradores. Assim, por mais que alguns moradores, seja devido aos problemas acarretados pelo tráfico de drogas ou pelo consumo de álcool, ou ainda da própria estrutura do programa, causem dificuldades aos serviços e despertem sentimento de animosidade nos técnicos, levando-os a empregar comportamentos mais rigorosos no atendimento ao beneficiário, eles não deixarão de cumprir com empenho seu trabalho para que o morador tenha o seu caso resolvido. Isso, dentro das reais condições estruturais e contextuais do programa. Os técnicos implementam o programa convencidos de que do trabalho deles dependem vidas desfavorecidas socialmente e, também, depende a imagem do programa, que precisa ser bem aceito para continuar levando melhorias as famílias em áreas de risco.

Identificamos, também, que a proximidade mantida com os moradores e a vivência dentro de seus contextos sociais proporciona aos técnicos, experiência quanto a obter maior habilidade de usar referências, traduzir seu serviço na linguagem do morador e de, portanto, promover interações mais estreitas com o mesmo. Quando estas relações de proximidade não bastam, os técnicos lançam mão da parceria com os NUDECs (moradores voluntários) de modo a controlar e processar a opinião da clientela sobre a intervenção do programa nas comunidades, através dos serviços realizados pelos técnicos.

Os técnicos realizam uma transição entre contexto de vida do cliente e o contexto burocrático na hora de criarem e utilizarem seus saberes. A partir dos comportamentos empregados constroem formas específicas de colocar em prática as ações a eles delegadas (por exemplo, para fazer a remoção de uma família resistente, o técnico social mostra ao morador que ele entende como é difícil abandonar a própria casa, mas que se assim não for feito pode ocorrer o pior com toda a família dele). Ao compor estilos contextuais para a interação com os clientes, os técnicos do PEAR conseguem atingir os objetivos de seus serviços, ainda que as condições para tanto não se mostrem favoráveis. É perfeitamente possível afirmar, observando a implementação do PEAR, que esse convívio e proximidade diários mantidos com as comunidades trazem novas

reflexões ao burocrata de rua sobre seu papel e a relação com a política pública que implementam.

Constatamos, ainda, que essa proximidade com a comunidade manifesta-se na forma de confiança e orgulho por parte dos moradores voluntários em relação ao programa. Quando participamos de duas solenidades realizadas pela URBEL, em agradecimento aos serviços prestados por esses moradores, pudemos observar nas conversas mantidas entre eles e os funcionários do PEAR, que eles acreditam no programa e, por isso, colaboram com suas atividades. Isso se demonstra quando eles afirmaram nas solenidades: "É muito gratificante poder colaborar com a URBEL"; "Por esse nosso trabalho com os técnicos, podemos ajudar nossa comunidade"; ou "O programa já tem 18 anos e vem sendo firme na ação de proteger a vida da gente". Na medida em que essa parceria positiva entre o programa e os moradores é evidente e constante, a permeabilidade entre Estado e sociedade e a interação entre ambos torna-se uma porta de acesso aos clientes, que se sentem mais abertos a procurar o programa.

Sendo assim, no contexto de ação da burocracia de rua do PEAR, fica claro que algumas características da agência e das relações mantidas ao longo da cadeia de implementação do programa – como o modelo de gestão para o comando das ações do programa e a postura das gerências/chefias para com o trabalho da linha de frente – conduzem os técnicos a promover interações mais próximas e harmônicas ao que é esperado, seja pela agência e seja pela população. Em suma, esse cenário da burocracia de rua do PEAR, contribui positivamente para que a implementação aconteça em consonância com os objetivos da agência e de formulação do programa. Por outro lado, os valores, a capacidade e a postura adotada pelo técnico para atingir seus objetivos no atendimento à clientela, são fatores imprescindíveis para que o programa cumpra com o papel ao qual se propõe.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PESQUISA

Assim, vimos pela atuação dos técnicos do PEAR que no processo de implementação da política pública, dependendo das representações e atuação desses burocratas, eles

acabam ocupando a posição de conectar grupos de pessoas segregadas, ou menos favorecidas socialmente, a informações, recursos e serviços que não conseguiriam obter de outra forma. Eles promovem o acesso aos serviços públicos e, ao mesmo tempo, conectam as políticas públicas às vilas e favelas do município, uma vez que possuem a linguagem para lidar com as dificuldades inerentes ao seu trabalho e promover o diálogo do programa com os moradores, bem como utilizar da proximidade com a comunidade para aumentar a eficiência e qualidade dos seus serviços, construindo uma imagem positiva do programa, de sua empresa e de sua atuação.

Pelo objetivo proposto neste estudo, podemos concluir que de fato os fatores contextuais ao PEAR impactam a forma como o técnico interpreta o programa, a agência, o seu papel, a clientela e, por sua vez, o "como" ele conduzirá suas ações no processo de implementação.

Nesta ótica, verificamos as rotinizações e simplificações, destacadas por Lipsky (1980), promovidas pelos técnicos do PEAR. Essas são identificadas quando para lidarem com os problemas vividos no atendimento a clientela, os técnicos buscam categorizar cada morador/beneficiário unicamente como "aquele que precisa do programa", independente das situações conflitantes que ele possa impor à realização e/ou conclusão dos serviços. Os técnicos acabam simplificando o conceito do que é o seu cliente e neste sentindo, igualando-os cognitivamente para si. A partir disso, os técnicos estabelecem a rotinização de suas ações e comportamentos para com os clientes, ou seja, eles aplicarão determinada ação ou comportamento, conforme a situação encontrada no atendimento, porém, a forma como percebem e compreendem o que é ser "um cliente e/ou beneficiário" dentro do programa, é a mesma.

Os resultados encontrados corroboram a discussão levantada pela literatura abordada, de que na linha de frente de implementação das políticas públicas estão uma diversidade de elementos e fatores, que se desdobram em diferentes formas de aplicá-las, para além das regulamentações. Por isso, podem promover resultados diferentes do esperado na formulação da política e, portanto, devem ser ponderados quando falamos de implementação, avaliação e monitoramento de uma política pública. Assim, a análise *bottom up* de análise, dado os resultados obtidos com o PEAR, mostra-se como um instrumento de magnitudes significativas para o planejamento de políticas públicas, uma

vez que pode oferecer indicadores que não poderiam ser percebidos e obtidos, senão, quando se leva em conta o que acontece na ponta do processo de implementação dos programas.

Em última análise, ressaltamos a consciência neste trabalho de que a busca por entender as políticas de forma mais complexa é, ainda, bastante primária aqui e que outras análises e pesquisas devem ser conduzidas para essa finalidade, pois sabemos que muitas perguntas acerca da relação entre as ações desenvolvidas pela burocracia de rua na implementação e o impacto dessa atuação para o resultado final das políticas públicas. No entanto, entendemos que nossa abordagem oferece indicadores que permitem constatar, que as práticas realizadas pelos *street-level bureaucrats* confirmam o que a literatura apresentada para esta dissertação diz: que eles exercem seus trabalhos com discricionariedade para lidar com as dificuldades impostas pela modalidade de seus serviços e complexidade de seu objeto de trabalho, bem como na decisão de incluir ou não o cidadão à política pública que são responsáveis por prover a sociedade.

Desse modo, fica no pano de fundo desse trabalho a questão dos possíveis efeitos das ações dos técnicos do PEAR no processo de implementação, tendo em vista o exercício da discricionariedade, ou seja, se práticas diferentes ou estilos diferentes tem resultados muito diversos na política pública. Entretanto, isso demandaria de um trabalho minucioso com os beneficiários do programa para comparar com os indicadores das práticas desenvolvidas pelos técnicos do PEAR, além do que essa questão demandaria de outro padrão de pesquisa, um recorte e metodologia diferentes e que não temos condições de realizar em conjunto com o trabalho aqui apresentado. Mas, entendemos que os vários elementos por nós levantados acerca dos fatores que delineiam a rotina de trabalho do PEAR, impactam as práticas e comportamentos empregados por sua burocracia de rua na forma como conduzem os serviços para a clientela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. **Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada.** São Paulo: Mímeo, 2000.

ARRETCHE, Marta. **Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas**. In: MOREIRA, Maria C. R.; CARVALHO, Maria do C. B. de. (org.) Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e programas Sociais. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.

BARRET, Susan. **Implementation Studies: time for Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies**. Public Administration 82 (2), 2004.

_____; FUDGE, C. **Policy and action**. Methuen, London, 1981.

BITTNER, E. **Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton**: a theory of the police. In: Herbert Jacobs (ed). The Potential for Reform of Criminal Justice. Beverly Hills, CA: Sage, 1974.

BRASIL, Flavia de Paula Duque. **A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais desafios**.In: Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil. FAHEL, Murilo; BARBOSA, J.A.N. (orgs.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2007, p. 115-153.

_____. **Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas locais nos anos 90**. Dissertação de (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte, 2004. 241 f.

_____. **Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras**. Trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

_____. **Territórrio e territorialidades nas políticas sociais**. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira Costa, Bruno Lazzaroti Diniz (org) Gestão social: o que há de novo? Belo Horizonte: FJP/PBH/BMDES, 2004. v.1 p.45-66.

BELO HORIZONTE (PBH). **Política Municipal de Habitação. Secretaria Municipal Adjunta de Habitação** (SMAHAB), Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=32&Itemid=66>. Acesso em: 04 jan. 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (CMBH). **Lei nº 7.166 de 27 de agosto de 1996**. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Belo Horizonte, 1996.

_____. **Lei nº 3.995 de 16 de janeiro de 1985**. Introduz dispositivos na Lei 3.532/1983, que cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA, e dá outras providências. Belo Horizonte, 1985.

CAMPOS, Luciane de Castro. **Proposta de reanálise do risco geológico-geotécnico de escorregamentos em Belo Horizonte - Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Geotecnia e Transportes). Departamento de Engenharia de Transportes e Geotecnia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011a, 138 p.

_____. **Dezoito anos da gestão de risco geológico em Belo Horizonte: avanços e resultados**. Revista Vértice CREA-Minas, Belo Horizonte, n. 8, Jul/Ago/Set 2011b.

CERRI, L. E. da S. **Riscos geológicos associados a escorregamentos: uma proposta para a prevenção de acidentes**. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 1993, 197 p.

_____; AMARAL, C. P. **Riscos Geológicos**. In: BRITO, S. N. A.; OLIVEIRA, A. M. S. Geologia de Engenharia. ABGE, São Paulo, 1998, p. 301-310.

_____. **Subsídios para a seleção de alternativas de medidas de prevenção de acidentes geológicos**. Tese (Livre-Docência)-Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 2001, 79 p.

_____; NOGUEIRA, Fernando Rocha (Coords.). **Plano municipal de redução de risco de Belo Horizonte (MG)**. Rio Claro: Unesp, Funep; Belo Horizonte: PBH, 2006, 112 p.

CROZIER, Michel **O Fenômeno Burocrático**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969 (Coleção Sociedade Moderna, vol. 2).

DAVIS, K. C. **Discretionary justice**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

FARIA, Carlos A. P. **Ideias, conhecimento e políticas públicas**: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18 (51): 21-30, 2003.

FERNANDES, Rodrigo Barroso; AZEVEDO, Sérgio de. (orgs.). **Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

Geóloga da Urbel apresenta metodologia para classificação do risco geológico em BH. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, n. 3910, 15 set. 2011. Disponível em: <
http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1065771>. Acesso em: 14 dez. 2011.

GUN, L. A. **Why is implamentation so difficult?** Management Services in Government, vol. 33, 1978, p 169-176.

HAGUETTE, Teresa M. F. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987, cap. VIII.

HASSARD, John and PYM, Denis. **The Theory and Philosophy of Organizations**: Critical Issues and New Perspectives. London and New York: Routledge, 1990.

HAWKINS, K. (Ed.). **The uses of discretion**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

HERITAGE, John. C. **Etnometodologia**. In: GIDDENS, A. e TURNER, J (orgs.). Teoria Social Hoje. São Paulo: Unesp, 1999.

HILL, M. **Understanding implamentation**: street level bureaucrats resources for reform. Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 13, p. 265-282, 2003.

_____. **Introduction**. In: HILL, M and HAM, C. The policy process in the modern capitalist state. Haverst, Nova York, 1993.

_____; HAM, C. **The policy process in the modern capitalist state**. Haverst, Nova York, 1993.

JORGENSON, Danny. L. **Participant Observation**: A Methodology for Human Studies. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 1989.

KAUFMAN, H**. The forest ranger: a study in administrative behavior**. Baltimore: Published Resources for the Future by Johns Hopkins Press, 2006 [1960].

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 165-196.

LAZIN, Frederick. **Politics and policy implementation**: project renewal in Israel (Suny Series in Israeli Studies). State University of new York Press, 1994.

LIPSKY, M. **Street level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010 [1980].

LOTTA, S. G. **Saber e poder**: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas. Dissertação de mestrado. Programa de administração Pública e Governo da EAESP/FGV, 2006.

_____. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de são Paulo (USP), 2010, 295 p.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy***: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MAJONE, Giandomenico and WILDAVSKY, Aaron. **Implementation as evolution**. In: THEODOULOU and CAHN. Public Policy: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

MARINHO, K. R. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário. Dissertação** (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (UFMG), Belo Horizonte, 2002, 106 p.
MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no Governo da cidade de São Paulo**. Anablume e Fapesp, São Paulo, 2003.

MEAD, L. M. **Public Policy**: vision, potential, limits. Policy Currents, Fevereiro: 1-4, 1995.

MEIER and O`TOOLE. **Bureaucracy in a Democratic State:** a Governance perspective. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006.

_____. **Political control versus bureaucrat values**: reframing the debate. VIII National public Management Research Conference, University of Southern California, September 29 – October 1, 2005.

NOGUEIRA, Fernando Rocha. **Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos:** contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) - Instituto de geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 2002, 260 p.

OLIVEIRA, B. R. de. **Street Level Bureaucracy e implementação de políticas públicas**: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG). VI Congresso Virtual Brasileiro de Administração, 2009.

PAOLUCCI, Cindy Olivier. **Risco hidrometeorológico no município de Belo Horizonte:** eficiências e deficiências desde os anos 1990 na sua gestão. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011, 143 p.

PAVEZ, Thaiz C. **Políticas Públicas e ampliação do capital social em comunidades segregadas**: o Programa Santo André Mais Igual. Dissertação de mestrado. Programa de Ciência Política, USP, 2006

PEREIRA, C.V.L; BATISTA, P.C; VIANNA, C.S. **A gestão do risco geológico em Belo Horizonte**. In: Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia e Ambiental, 11, Florianópolis, SC, 2006.

PIRES, R. R. C. **Compliance Outcomes in Brazil**. *International Labour Review*, 2008, vol. 147, n. 2-3, p. 199-229.

_____. **Flexible Bureaucracies**: Discretion, Creativity, and Accountability in Labor Market Regulation and Public Sector Management. Tese (Doutorado em Politicas Publicas e Desenvolvimento Internacional). Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos, 2009.

PRANDINI, F. L.; NAKAZAWA, W. A.; ÁVILA, I. G.; OLIVEIRA; A. M. S.; SANTOS, A. R. Cajamar - **Cartas e urbanização: zoneamento de risco. V Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia**. Anais, São Paulo, 1987, p. 461-470.

PRATES, A. **Organização e Instituição no novo institucionalismo**. In: BRAGA, S., CUNHA, M. (Orgs.). Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas. São Paulo: Iglu Editora, 2000.

POGREBINSCHI, Thamy. **A Matriz Filosófica do Pragmatismo**. Cap. I. In: Pragmatismo: Teoria Social e Política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.
SILBEY, S. **Case processing:** consumer protection in an Attorney General's Office. Law & Society Review, v. 15, n. 3-4, p. 849-881, 1981.

PRESSMAN, J. and WILDAVSKY, A. **Implementation**. University of California Press, Berkeley, 1973.

SABATIER, P. and MAZMANIAN, D. **The conditions of effective implementation**. Policy Analysis, vol. 5, 1979.

SILBEY, S. S. **The consequences of responsive regulation**. In: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. Enforcing regulation. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.

_____. BITTNER, E. **The availability of law**: Law and Policy Quarterly, v. 4, n. 4, p. 399-434, 1982.

SILVA, Joana e DALMASO, Ana S. **Agentes comunitários de saúde**: o ser, o saber, o fazer. Editora Fiocruz, rio de Janeiro, 2002.

SILVERMAN, D.; **JONES**, J. **Organizational Work:** The Language of Grading. London: Collier Macmillan, 1976.

SIMON, H. **Administrative Behavior**. New York: The Macmillan Company, 1947.
SELZNICK, Philipe. **A Liderança na Administração**: Uma Interpretação Sociológica – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972.

SOCIOLOGICAL ABSTRACTS. Disponível em: http://www.2.periodicos.capes.gov.br/portugues/index.jsp?urlorigem=true. Acesso em 03 de janeiro de 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Questões Temáticas e de Pesquisa. Caderno CRH 39:11-24, 2003.

TOMINAGA, L. K.; SANTORO, J.; Amaral, R. do (orgd.). **Desastres naturais:** conhecer para prevenir. São Paulo: Instituto Geológico, 2009.

URBEL. Diagnóstico da situação de risco geológico das vilas, favelas e conjuntos habitacionais de Belo Horizonte 2009. Belo Horizonte, 2009a, 71 p.

_____. **208 comunidades com 471 mil moradores**. Belo Horizonte, 2009b. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=7491&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **Redução de 64% das moradias em áreas de risco geológico**. Belo Horizonte, 2009c. Disponível em: < http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8172&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=32726&chPlc=32726>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. Da **extração de minérios à urbanização de favelas**. Histórico. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=17484&lang=pt_br&pg=5580&taxp=0&>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. Programa **Estrutural em Áreas de Risco: vistorias de risco**. Belo Horizonte, v. 3 (2), 2010a, 39 p.

_____. **Programa Estrutural em Áreas de Risco: trabalho técnico social**. Belo Horizonte, v. 4, 2010b, 38 p.

_____. **Política de Atuação**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=7901&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&>. Acesso em: 04 jan. 2012.

_____. **Programa Bolsa Moradia**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8171&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&>. Acesso em: 04 jan. 2012.

_____. **Plano Global Específico (PGE)**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8173&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&>. Acesso em: 04 jan. 2012.

_____. **PROAS Reassentamento**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8174&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&>. Acesso em: 04 jan. 2012.

_____. **Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR)**. Disponível em: < http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8172&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&>. Acesso em: 04 jan. 2012.

_____. Gestão de Risco Geológico em Belo Horizonte – MG. In: Seminário Metropolitano de Gestão de Risco, 1, 2010, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte: SEDRU, 2010. Disponível em:

<http://www.urbano.mg.gov.br/images/stories/oficinas/LILIANA/gestao-risco-bh-claudia-sancts.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2011.

_____. **Bureaucracy:** what government agencies do and why they do it. Basic Books: Harper Collins Publishers, 1989.

WINTER, S**. Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies**. Paper prepared for the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management held in Washington D.C, November 6-8, 2003.

ZIMMERMAN, D. H. **Recording-Keeping and the Intake Process in a Public Organization**. In WHEELER, S. (org.). On Record: Files and Dossiers in American Life. Beverly Hills: Sage, 1971.

ANEXO A – Enumeração de bairros segundo as regionais administrativas de Belo Horizonte

REGIONAL BARREIRO

610 BAIRRO DAS INDUSTRIAS
613 BARREIRO DE BAIXO
614 BARREIRO DE CIMA
635 CARDOSO
663 DURVAL DE BARROS
673 VILA CEMIG
677 FLAVIO MARQUES LISBOA
694 INDEPENDENCIA
706 JATOBA
714 LINDEIA
722 MILIONARIOS
737 OLHOS D'AGUA
755 WASHINGTON PIRES
757 REGINA
766 SANTA HELENA
804 TEIXEIRA DIAS
805 TIROL
823 PONGELUPE
832 VALE DO JATOBA
833 OLARIA
1138 NOVO DAS INDUSTRIAS
1139 CONJ. BONSUCESSO
1140 BONSUCESSO
1141 ARAGUAIA
1143 CONJ. FLAVIO DE OLIVEIRA
1144 SANTA MARGARIDA
1145 ATILA DE PAIVA
1146 CONJ. JOAO PAULO II
1147 MALDONADO
1148 DIAMANTE
1150 BRASIL INDUSTRIAL
1151 URUCUIA
1153 VILA PINHO
1154 VILA CASTANHEIRA
1155 TUNEL DE IBIRITE
1157 ITAIPU
1158 MARILANDIA
1159 SANTA CECILIA
1160 JATOBA IV
1162 CONJ. ERNESTO DO NASCIMENTO
1163 VILA SANTA RITA
1164 MANGUEIRAS
1165 PETROPOLIS
1166 MINEIRAO
1167 SOLAR
1168 PILAR
1171 DISTRITO INDUSTRIAL DO JATOBA
1178 SERRA DO JOSE VIEIRA

REGIONAL CENTRO SUL

607 - ANCHIETA
617 - BARRO PRETO
618 - BELVEDERE
637 - CARMO
642 - CENTRO
644 - CIDADE JARDIM
655 - CORACAO DE JESUS
657 - CRUZEIRO
681 - FUNCIONARIOS
715 - LOURDES
716 - LUXEMBURGO
718 - MANGABEIRAS
736 - NOVO SAO LUCAS
768 - SANTA LUCIA
769 - CONJUNTO SANTA MARIA
776 - SANTO AGOSTINHO
778 - SANTO ANTONIO
779 - SAO BENTO
788 - SAO LUCAS
792 - SAO PEDRO
797 - SERRA
801 - SION
815 - VILA PARIS
825 - MORRO DO PAPAGAIO
826 - VILA CAFEZAL
1133 - SAVASSI
1156 - REGIAO DA NOSSA SENHORA DA BOA
1177 - PARQUE DAS MANGABEIRAS

REGIONAL LESTE

612 - BALEIA
620 - BOA VISTA
638 - CASA BRANCA
646 - COLEGIO BATISTA
666 - ESPLANADA
679 - FLORESTA
692 - HORTO
696 - INSTITUTO AGRONOMICO
735 - NOVA VISTA
744 - PARAISO
751 - POMPEIA
760 - SAGRADA FAMILIA
765 - SANTA EFIGENIA
767 - SANTA INES
774 - SANTA TEREZA

784 - SAO GERALDO
796 - SAUDADE
803 - TAQUARIL
811 - VERA CRUZ
1245 - CAETANO FURQUIM
1246 - ALTO VERA CRUZ

REGIONAL NORDESTE

606 - ALVORADA
609 - BAIRRO DA GRACA
625 - CACHOEIRINHA
645 - CIDADE NOVA
647 - CONCORDIA
660 - DOM JOAQUIM
661 - DOM SILVERIO
671 - EYMARD
685 - FAZENDA SAO JOSE
698 - IPIRANGA
710 - LAGOINHA
730 - NOVA FLORESTA
740 - PALMARES
749 - PIRAJA
758 - RENASCENCA
759 - RIBEIRO DE ABREU
763 - SANTA CRUZ
771 - MARIA GORETTI
781 - SAO CRISTOVAO
783 - SAO GABRIEL
786 - SAO JOAO ATISTA
789 - SAO MARCOS
791 - SAO PAULO
808 - UNIAO
812 - VILA BRASILIA
816 - VILA MARIA VIRGINIA
831 - JARDIM VITORIA
905 - PAULO VI
906 - CAPITAO EDUARDO
926 - FERNAO DIAS
1043 - VILA IPE
1173 - POUSADA SANTO ANTONIO
1175 - FAZENDA CAPITAO EDUARDO
1202 - VISTA DO SOL
1238 - OURO MINAS
1239 - BELMONTE
1240 - NAZARE
1241 - BEIJA FLOR

REGIONAL NOROESTE

602 - ALIPIO DE MELO
603 - ALTO DOS CAICARAS
604 - ALTO DOS PINHEIROS
605 - ALVARO CAMARGOS
608 - APARECIDA
621 - BOM JESUS
622 - BONFIM
627 - CAICARA ADELAIDE
628 - CAICARAS
630 - CALIFORNIA
631 - CAMARGOS
636 - CARLOS PRATES
648 - CONJUNTO CALIFORNIA
649 - CONJUNTO CALIFORNIA DOIS
650 - CONJUNTO CELSO MACHADO
651 - CONJUNTO ITACOLOMI
654 - COQUEIROS
656 - CORACAO EUCARISTICO
658 - DOM BOSCO
659 - DOM CABRAL
665 - ERMELINDA
674 - SUMARE
676 - FILADELFIA
680 - FREI EUSTAQUIO
684 - GLORIA
693 - INCONFIDENCIA
697 - IPANEMA
704 - JARDIM MONTANHEZ
707 - JOAO PINHEIRO
723 - MINAS BRASIL
726 - MONSENHOR MESSIAS
729 - NOVA ESPERANCA
739 - PADRE EUSTAQUIO
746 - PEDREIRA PRADO LOPES
747 - PEDRO II
748 - PINDORAMA
753 - PRIMAVERA
777 - SANTO ANDRE
787 - SAO JOSE
793 - SAO SALVADOR
798 - SERRANO
814 - VILA OESTE
821 - APARECIDA – SETIMA SECAO
824 - NOVA CACHOEIRINHA
1172 - JARDIM ALVORADA
1174 - CAMPUS DA PUC

REGIONAL NORTE

600 - AARAO REIS
615 - FREI LEOPOLDO
632 - CAMPO ALEGRE
634 - CANAA
669 - ETELVINA CARNEIRO
675 - MARIZE
678 - FLORAMAR
687 - GUARANI
688 - JULIANA
691 - HELIOPOLIS
695 - INDUSTRIAL RODRIGUES DA CUNHA
700 - JAQUELINE
725 - MINASLANDIA
750 - PLANaltO
754 - PRIMEIRO DE MAIO
756 - PROVIDENCIA
780 - SAO BERNARDO

794 - SAO TOMAZ
802 - SOLIMOES
806 - TUPI
813 - VILA CLORIS
834 - JARDIM FELICIDADE
1065 - JARDIM GUANABARA
1170 - CHACARA NOVO AARAO REIS
1176 - GRANJA WERNECK

REGIONAL OESTE

616 - BARROCA
619 - BETANIA
623 - BURITIS
624 - CABANA PAI TOMAZ
629 - CALAFATE
667 - ESTORIL
668 - ESTRELA DALVA
672 - MORRO DAS PEDRAS
682 - GAMELEIRA
683 - GLALIJA
686 - GRAJAU
689 - GUTIERREZ
690 - HAVAI
702 - JARDIM AMERICA
705 - JARDINOPOLIS
717 - MADRE GERTRUDES
720 - MARAJO
727 - NOVA BARROCA
728 - NOVA CINTRA
731 - NOVA GAMELEIRA
732 - NOVA GRANADA
734 - NOVA SUISSA
741 - PALMEIRAS
745 - PATROCINIO
752 - PRADO
761 - SALGADO FILHO
819 - VISTA ALEGRE
822 - ALTO BARROCA
1114 - CONJ. BETANIA
1142 - PARQUE SAO JOSE
1161 – CINQUENTENARIO

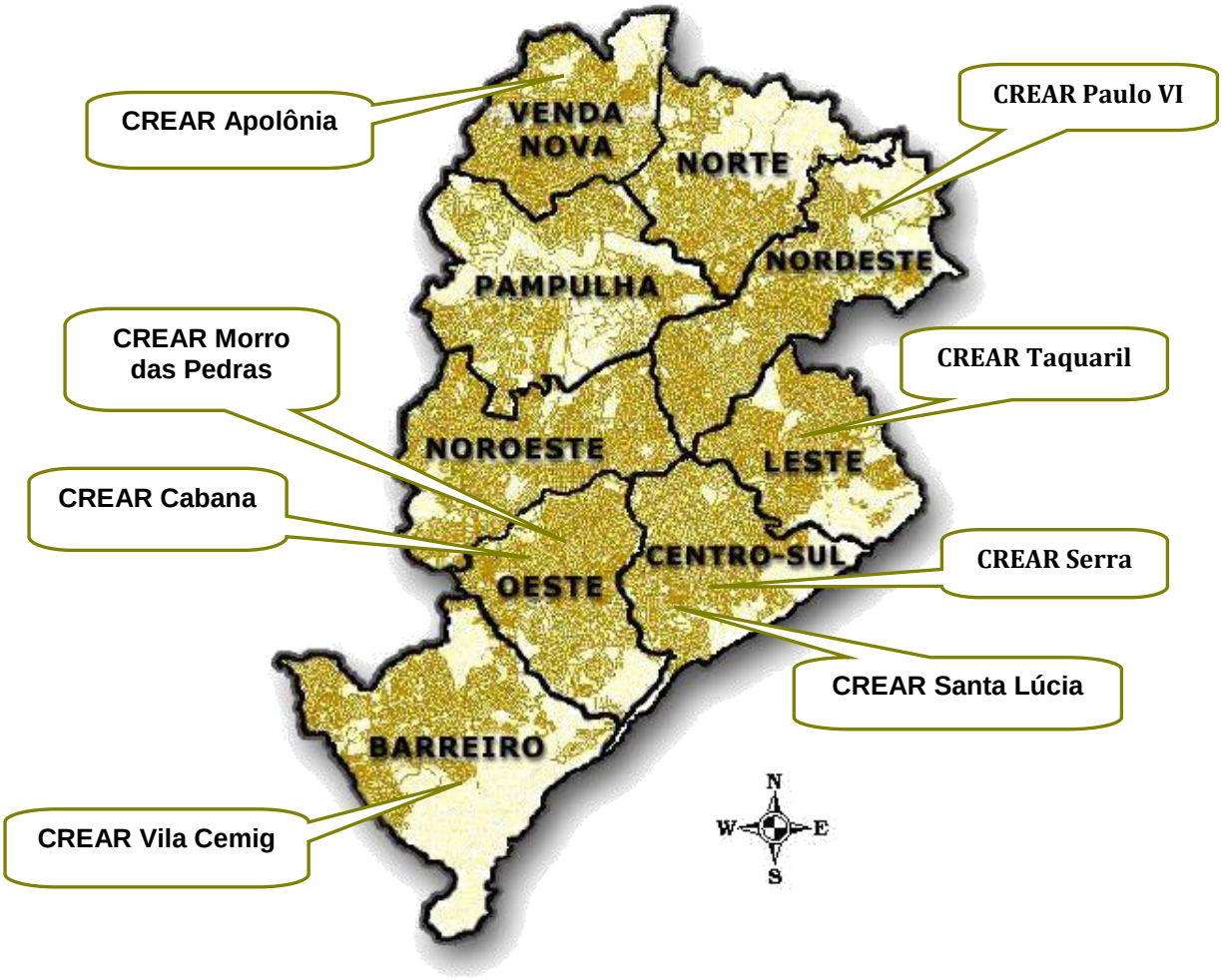
REGIONAL PAMPULHA

633 - UFMG CAMPUS
639 - CASTELO
640 - SAO JOSE
641 - SAO LUIZ
652 - BRAUNAS
653 - JARDIM ATLANTICO
662 - DONA CLARA
664 - ENGENHO NOGUEIRA
699 - ITAPOA
701 - JARAGUA
713 - LIBERDADE
733 - NOVA PAMPULHA
738 - OURO PRETO
742 - BANDEIRANTES
743 - PAQUETA
762 - SANTA AMELIA
773 - SANTA ROSA
775 - SANTA TEREZINHA
782 - SAO FRANCISCO
795 - SARANDI
807 - GARCAS
809 - UNIVERSITARIO
820 - XANGRI-LA
827 - TREVO
829 - SANTA BRANCA
830 - AEROPORTO
835 - C.H. CONFISCO

REGIONAL VENDA NOVA

643 - CEU AZUL
670 - EUROPA
703 - JARDIM DOS COMERCIARIOS
708 - LAGOA
709 - LAGOINHA (VENDA NOVA)
711 - LEBLON
712 - LETICIA
719 - MANTIQUEIRA
721 - MARIA HELENA
724 - MINAS CAIXA
772 - SANTA MONICA
785 - SAO JOAO BATISTA (VENDA NOVA)
790 - SAO PAULO (VENDA NOVA)
799 - SERRA VERDE
810 - VENDA NOVA
818 - RIO BRANCO
828 - COPACABANA
967 - NOVA AMERICA
996 - ESPLENDOR

ANEXO B – Mapa dos CREARs



ANEXO C – Ficha de vistoria do PEAR

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR

FICHA DE VISTORIA

SIGEAR

Vistoria _____

Página: 1/1

Data: ___/___/_____ Captação: _____ Crear: _____ Solicitante: _____

Motivo: _____

1.Nome: _____ Nasc: ___/___/_____ Identidade: _____ CPF: _____

Mãe: _____ Fone: _____ Celular: _____

2.Nome: _____ Nasc: ___/___/_____ Identidade: _____ CPF: _____

Mãe: _____ Fone: _____ Celular: _____

Tipo log: _____ Logradouro: _____ Num: _____ Comp: _____ Contato: _____

Bairro: _____ Regional: _____ Referência: _____

Tempo moradia: Ano:_____ / Mês:____ Total moradores: _____ Crianças (<= 12anos): _____ Nº domicílios: _____

Caracterização do local

Morfologia: ○ Encosta ○ Planície aluvial ○ Área aplainada ○ Fundo de vale ○ Área totalmente ocupada

Talude: ☐ Natural ☐ De corte ☐ De aterro ☐ De córrego

Montante: Altura: _____m Afastamento base: _____m Inclinação: _____° Cob. Superficial: _____ Espessura: _____m Vegetação: _____

Jusante: Altura: _____m Afastamento crista: _____m Inclinação: _____° Cob. Superficial: _____ Espessura: _____m Vegetação: _____

Litologia: _____ Grau de alteração: _____ Estrutura: _____ Complemento: _____

Caracteristicas visuais da edificação

Tipologia: ☐ Alvenaria ☐ Madeira ☐ Lona Pavimentos: ○ 1 ○ 2 ○ 3 ○ >3 Idade: ○ < 15 ○ 15 a 30 ○ > 30

Estruturas: ☐ Pilar ☐ Viga ☐ Laje ☐ Telhado Fundação: ○ Rasa (até 1 m) ○ Profunda

Sintomas: ☐ Trincas e rachaduras ☐ Flechas exageradas ☐ Desplacamento do concreto ☐ Porosidade

Parecer: ○ Monitoramento pelo morador ○ Intervenção do morador ○ Risco construtivo não monitorável

Predisposição a processos geodinamicos

☐ Escorregamento ☐ Inundação ☐ Erosão ☐ Rolamento / tombamento / queda de blocos ☐ Não se aplica

Tipo escorregamento: _____ Tipo erosão: _____ Material: _____

Agentes potencializadores

☐ Vazamento / ruptura redes (infiltrações)
☐ Fossas
☐ Surgência
☐ Corte
☐ Concentração de água pluvial
☐ Lixo / entulho
☐ Bananeira
☐ Lançamento água / esgoto

Indicativo de processos geodinâmicos

☐ Trinca moradia
☐ Estrutura deformada
☐ Cicatriz escorregamento
☐ Trinca terreno
☐ Degraus de abatimento

Nível atual do risco geológico

○ Muito alto ○ Alto ○ Médio ○ Baixo ○ Sem Risco

Ocorrência atual

Data: ___/___/_____ Tipo do processo: _____ Material: _____ Volume estimado: ___m3 Altura inundação: _____m

○ Atingimento parcial ○ Atingimento total ○ Perda parcial ○ Perda total ○ Sem atingimento

Parecer

○ Monitoramento pelo morador ○ Indicação de remoção temporária ○ Indicação de remoção definitiva ○ Não se aplica

Orientações

☐ Não expandir edificação
☐ Solicitar nova vist se modificar quadro
☐ Fora de critérios
☐ Não permanecer no local
☐ Intervenção do morador
☐ Remoção de entulho
☐ Isolamento cômodo
☐ Remoção de bananeira
☐ Inversão de cômodo

Motivo fora critério: _____ Demolição de: _____ Cortes de lona: ○ 1 ○ 2 ○ 3 ○ 4

Obras propostas

Mão de obra: ☐ Morador ☐ PBH Tipo de obra: _____ Famílias beneficiadas: _____

Descrição complementar: _____

Considerações finais

Execução da vistoria

☐ Vistoria concluída: Motivo: _____

Data: ___/___/_____ Órgão: _____

Responsáveis técnicos: _____

Equipe complementar: _____

Ciência da vistoria

Nome: _____ Assinatura: _____

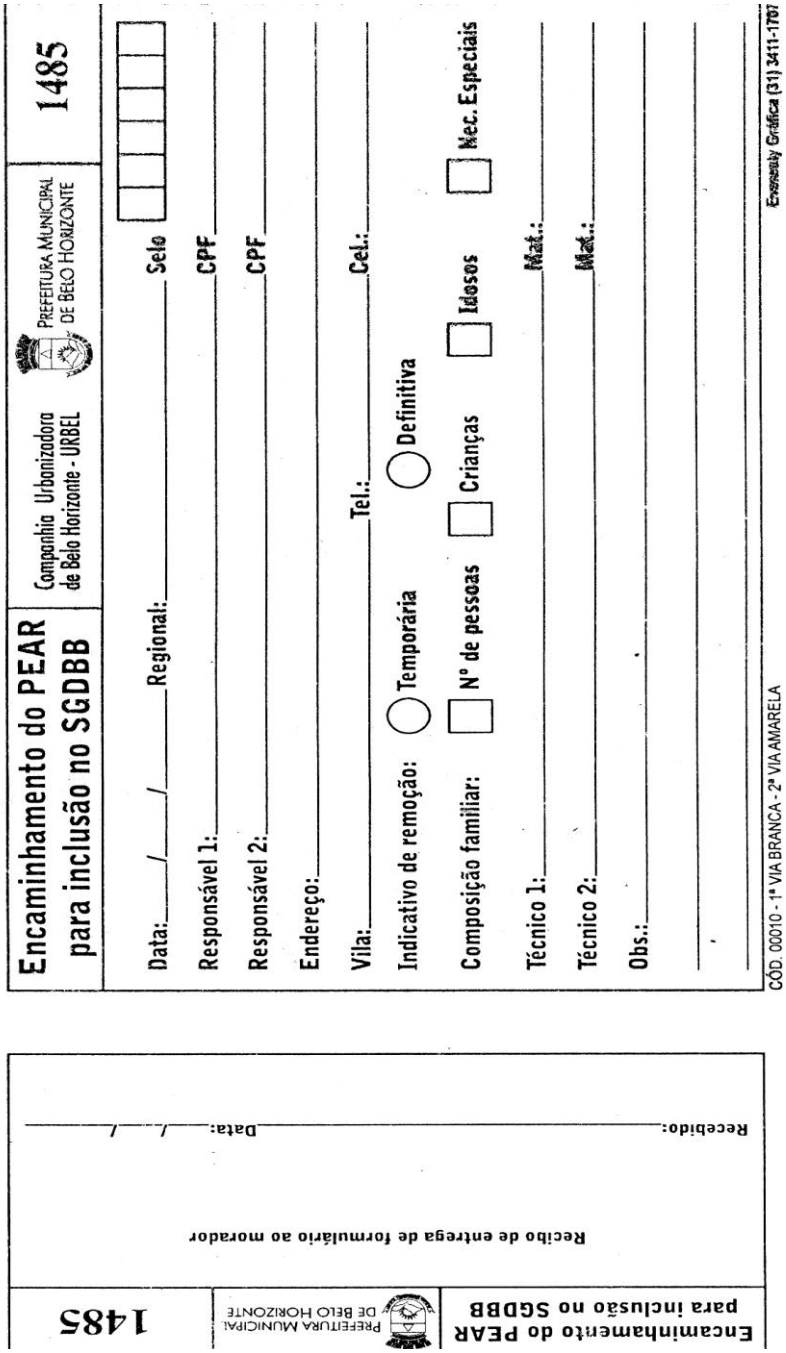
Obs: croqui de localização e de situação no verso

Observações

Anexos:

Digitador(es):

ANEXO D – Selo de encaminhamento para inclusão dos beneficiários no cadastro da URBEL



ANEXO E – Termo de responsabilidade e compromisso

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

URBEL
Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte

TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPROMISSO

Eu, _____, brasileiro(a), maior, _____, CI nº _____, CPF. nº _____, residente e domiciliado(a) no Município de Belo Horizonte, na(no) Rua/Beco_____, Vila _____, Regional _____

após vistoria feita por técnicos do PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco, os quais constataram situação de risco geológico em minha residência, decido por mim e por meus familiares:

Belo Horizonte, _____ de _____ de 20_____.

Assinatura: _____

Testemunhas: 1- _____
CPF

2- _____
CPF:

Opções do Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR:

1-Permanecer no local, isentado a Prefeitura de Belo Horizonte de quaisquer responsabilidades por danos humanos e/ou materiais resultantes dessa atitude.

2- Obedecer as orientações dos técnicos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, de só permanecer no local, se a situação continuar estável, isolando os cômodos em risco e impedindo a permanência de pessoas nestes cômodos. Na hipótese de desobediência da ordem de isolamento, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte estará isenta de quaisquer responsabilidades.

3- Abrigar-me em casa de parentes ou amigos, mantendo a Prefeitura informada do meu novo endereço.

4- Aceitar pernoitar no CREAR – Centro de Referência em Áreas de Risco até que nova vistoria seja feita pelos técnicos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

5- Aceitar a oferta de alojamento temporário no Abrigo São Paulo.

6- Recusar conhecer os abrigos municipais, por não aceitar o Programa Estrutural em Áreas de Risco e a política de reassentamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

7- Outros (descrever).

ANEXO F – Termo de compromisso para uso de área de remoção por morador

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL	PREFEITURA BELO HORIZONTE	Diretoria de Manutenção e Áreas de Risco

TERMO DE COMPROMISSO PARA USO DE ÁREA

Eu,_____,brasileiro (a), maior, C.I. nº_____, CPF. nº_____, residente na(no) Rua/Beco_____, nº_____,Vila_____ _____no município de Belo Horizonte, comprometo-me a utilizar a área de _____ m² localizada na (no) Rua/Beco_____, nº_____, Vila_____, de onde fora removida a família da(o) Sra(Sr.) _____ apenas como_____, nela não edificando, pois a mesma apresenta risco de _____, não sendo permitida a consolidação no local.

Estou ciente de que não posso vender, alugar, ceder ou doar esta área e caso eu venha a construir qualquer cômodo (obra ou edificação), a Prefeitura de Belo Horizonte irá demolir, sem direito a indenização do material empregado, em cumprimento aos artigos 163 e 164 da Lei 8137/2000, culminando com a aplicação do artigo 318 da Lei 8616/2003 alterado pela Lei 9845/2010. Responsabilizo-me por danos de qualquer natureza decorrentes do uso desta área caso as orientações neste termo contidas não sejam respeitadas.

OBS:_____
_____
_____

Belo Horizonte, _____ de _____ de _____.

Assinatura do responsável (cessionário):_____

Responsável pelo preenchimento (nome/matrícula):_____

ANEXO G – Termo de compromisso para realização de obras pelo PEAR

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL

PREFEITURA BELO HORIZONTE

TERMO DE COMPROMISSO PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS ATRAVÉS DO PEAR

Após vistoria dos técnicos do PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco, que constataram situação de risco _____ em minha residência, **AUTORIZO O INÍCIO DAS OBRAS** propostas pela PBH/URBEL.

As obras consistirão em (escopo/dimensão):

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Declaro ainda que as informações cadastrais prestadas são verdadeiras.

Assinatura do beneficiário: _____

SIF:_____

Engenheiro fiscal (nome/matrícula):_____

Responsável pelo preenchimento (nome/matrícula): _____

Belo Horizonte, _____ de _____ de 20_____.

ANEXO H – Termo de responsabilidade e compromisso para de permanência no Abrigo granja de Freitas

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL

PREFEITURA BELO HORIZONTE

TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPROMISSO

PERMANÊNCIA NO ABRIGO GRANJA DE FREITAS

Eu, _____, brasileiro (a), maior, C.I nº _____, CPF _____, residente no (na) Beco/Rua _____, nº_____, na (no) Vila/Conjunto _____, Regional _____, nesta capital, após o procedimento de **REMOÇÃO DEFINITIVA** da minha família do endereço acima mencionado e do acolhimento pelo Abrigo Municipal Granja de Freitas, DECLARO que fui informado (a) do direito de permanecer neste Abrigo pelo período de **04 (quatro) meses a partir da data de entrada**, e da necessidade de acessar o Programa Bolsa Moradia até o fim desse período, tendo concordado com estes termos.

OBS:_____

_____

_____

_____

Belo Horizonte, _____de _____ de 20_____.

Assinatura: _____

Testemunha: _____

Responsável pelo preenchimento (nome/matrícula):_____

ANEXO I – Termo de compromisso para realização de obras pelo PEAR

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL	PREFEITURA BELO HORIZONTE	**Regional:** _____

TERMO RESPONSABILIDADE E COMPROMISSO

CONCLUSÃO DE OBRA

Eu,_____, brasileiro (a), maior, CI n.º_____CPF_____, residente na (no) Rua/Beco_____,nº_____, na (no) Vila/ Conjunto_____, nesta capital, DECLARO ter sido informado (a) do término das obras propostas pela PBH/URBEL no endereço acima citado.

A obra consistiu em:_____

_____

_____

_____

Recebi, nesta data, as seguintes orientações relativas à obra:_____

_____

_____

_____

Responsabilizo-me por quaisquer danos materiais e humanos na hipótese de descumprimento das orientações recebidas.

OBS:_____

_____

_____

Belo Horizonte, _____ de _____ de _____

Assinatura do responsável:_____

Responsável pelo preenchimento (nome/matrícula):_____

ANEXO J – Termo de autorização para demolição de imóvel de beneficiário do PEAR

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL

PREFEITURA BELO HORIZONTE

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA DEMOLIÇÃO

Eu,_____, brasileiro (a), maior, CI nº _____,CPF nº _____, residente no (na) Beco/Rua _____, nº_____, na Vila/Conjunto _____Regional _____, nesta capital, **AUTORIZO e SOLICITO** à PBH a **DEMOLIÇÃO** do imóvel situado no endereço acima mencionado.

[1]Aguardarei a inclusão no Programa Bolsa Moradia no seguinte endereço:

Rua/Beco _____, nº_____,

Vila/Conjunto_____ Telefone _____

Tenho ciência de que é de minha inteira responsabilidade providenciar a **suspensão do fornecimento de água e luz junto à COPASA e CEMIG**, respectivamente, e que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte não se responsabiliza por eventuais débitos existentes.

OBS:_____

_____

_____

Belo Horizonte, _____ de _____ de 20_____.

Assinatura do responsável: _____

Responsável pelo Preenchimento (nome/matrícula):_____

[1] Caso o morador não seja beneficiário do PEAR, este campo NÃO SE PALICA, devendo-se preencher o campo das observações.

ANEXO K – Solicitação de agendamento de visita ao Abrigo Granja de Freitas para beneficiário do PEAR

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL

PREFEITURA BELO HORIZONTE

Destinatário: Gerência do Abrigo Granja de Freitas

Remetente: Urbel – Diretoria de Manutenção e Áreas de Risco

Mensagem:

Solicitamos o agendamento de visita ao Abrigo Municipal Granja de Freitas, para a Sra._____e o Sr._____, moradores da(o) Rua/Beco_____,nº_____, Vila_____, para o dia _____/_____/_____, no período da_____.

O parecer técnico para o caso é de remoção_____. O cadastro de desabrigados será encaminhado posteriormente, quando do agendamento da mudança da família.

Caracterização da família:

Número total de pessoas no domicílio:_____

Número de crianças menores de 12 anos:_____

Morador com necessidades especiais: ( )sim ( )não

Especificar:_____

_____

_____

Morador idoso: ( ) sim ( ) não

Idade:_____

Solicitante:

_____

Informações: 3277-6414- Diretoria de Manutenção e Áreas de Risco.

ANEXO L – Ficha de controle de remoções do PEAR

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL

PREFEITURA BELO HORIZONTE

Controle de remoções do PEAR

Regional B☐ CS☐ L☐ NE☐ N☐ NO☐ O☐ P☐ VN☐

Responsável 1_____**Cel**_____

Responsável 2_____**Cel**_____

Composição familiar: _____**Adultos** _____**Crianças**

Necessidades Especiais: sim ☐ **não** ☐ **Tipo**_____

End. Origem_____**Tel**_____

Vila_____ **Referência**_____

Tipo de Remoção ☐ **Temporária** ☐ **Definitiva** ☐ **Mudança de parecer**_____

Destino ☐ **Abrigo São Paulo** ☐ **Abrigo Granja de Freitas** ☐ **Bolsa Moradia**

☐ **Casa de parente/favor** ☐ **Aluguel por conta própria** ☐ **Retorno pós-obra**

Outros_____

Endereço_____

Data programada para visita ao abrigo: ____/____/____ ☐ Manhã ☐ Tarde

Fax enviado: ☐ Sim ☐ Não

Data programada para Remoção: ____/____/____ ☐ **Manhã** ☐ **Tarde**

Solicitante_____ **Data da solicitação** ____/____/____

Estrutura ☐ Urbel ☐ Vila Viva ☐ Regional ☐ Outros_____

Caminhão agendado para ____/____/____ às ____:____ CI nº._____

Kombi agendada para ____/____/____ às ____:____

Marmitex ☐ Não ☐ Sim N.°_____

Fax enviado: ☐ Sim ☐ Não

Local para entrega do marmitex:_____

Cesta Básica solicitada ☐ **Não** ☐ **Sim**

ANEXO M – Contrato de doação de imóvel

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL	PREFEITURA BELO HORIZONTE	Diretoria de Manutenção e Áreas de Risco

CONTRATO PARTICULAR DE DOAÇÃO PURA E SIMPLES

Pelo presente instrumento particular de DOAÇÃO, de um lado o (a) Sr. (Sra.)_____

_____brasileiro (a), C. I. nº_____,

CPF nº _____, e de outro o Sr. (Sra.)_____

_____Brasileiro (a), C.I. nº_____,

CPF nº _____, residente e domicialidado na Rua/Beco_____

_____, nº_____, Vila_____,

em Belo Horizonte, Minas Gerais, ajustam e contratam o seguinte:

Cláusula 1ª – O primeiro acima qualificado, doravante denominado simplesmente DOADOR, declara e confessa que é legítimo possuidor de um imóvel residencial localizado na Rua/Beco_____

_____nº_____, na Vila_____,

em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Cláusula 2ª – O primeiro acima qualificado, doravante denominado DOADOR, sem coação ou influência de quem quer que seja, faz DOAÇÃO intervivos ao segundo acima qualificado, doravante denominado DONATÁRIO, do imóvel integral acima transcrito, gratuitamente e sem condições ou encargos de qualquer natureza, transferindo desde já e irrevogavelmente ao DONATÁRIO toda a posse, jus, ação e domínio que exercia sobre o mesmo, para seu uso e fruto.

Para firmeza e como prova de assim estarem justos e contratados, o DOADOR assina o presente instrumento particular de DOAÇÃO em duas vias de igual teor, na presença de testemunha que a tudo assistiu e conheceu.

Belo Horizonte, _____de_____de_____.

DOADOR DONATÁRIO

_____ _____

_____

TESTEMUNHA (NOME LEGÍVEL)

Responsável pelo preenchimento (nome/matrícula):_____

ANEXO N – Declaração de mudança de beneficiário do PEAR

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL

PREFEITURA BELO HORIZONTE

DECLARAÇÃO DE EFETIVAÇÃO DE MUDANÇA

Eu, _____,brasileiro (a),

CI. _____, CPF _____,residente na Rua/Beco

_____nº_____ Vila/Conjunto_____

_____Regional _____, DECLARO que fui removido do

endereço acima mencionado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, tendo acompanhado a mudança juntamente com os técnicos da Prefeitura para o endereço abaixo:

_____

_____

Declaro que a preparação da mudança foi de minha total responsabilidade, sendo que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte se responsabilizou apenas pelo transporte do mobiliário. Declaro, ainda, que todos os móveis e utensílios domésticos que preparei para a mudança foram transportados com segurança e zelo. Desta forma, isento a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte de quaisquer responsabilidades em relação ao seu estado de conservação.

Belo Horizonte, _____ de _____ de 20_____.

Assinatura do responsável: _____

Responsável pelo preenchimento (nome/matrícula):_____

ANEXO O – Ficha de avaliação de imóvel para aluguel do Programa Bolsa Moradia

URBEL Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte	PROGRAMA BOLSA MORADIA	
EMPREENDIMENTO ORIGEM	ÁREA DE RISCO	RT responsável levantamentos
PROPRIETÁRIOS:		
ENDEREÇO VISTORIA		
Nº REF VISTORIA	Nº vistorias p/ beneficiária / DATA:	

TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPROMISSO - TRC

Tendo indicado o imóvel acima para locação pelo Programa Bolsa Moradia, declaro estar ciente de que no ato da vistoria pelo técnico da Urbel foi(ram) observada(s) marca(s) de infiltração de água de chuva, sem ocorrência de umidade (mofo/bolor), em que pese a constatação das situações abaixo assinaladas (X) que poderão acarretar tais problemas:

- ☐ Ausência de telhado ou laje impermeabilizada no banheiro.
- ☐ Telhado necessitando de revisão.
- ☐ Ausência total de revestimento das fachadas.
- ☐ Piso interno de cômodos: quarto, sala e cozinha em nível inferior ao piso contíguo, ao terreno vizinho ou piso externo(H=0,50m), com possibilidade de infiltração de água pelas paredes.
- ☐ Arrimo de contenção de terreno com função de parede de vedação na cozinha.
- ☐ Falta de peitoril nas janelas.
- ☐ Imóvel recentemente reformado, com pintura nova podendo mascarar eventuais infiltrações.

Assumo o compromisso de na eventualidade da ocorrência de infiltração de água ou qualquer outro fato superviniente comunicarei de imediato o ocorrido à Urbel e indicarei outra moradia para vistoria e aprovação, ficando inteiramente responsável pela rescisão do contrato de locação.

Declaro mais estar ciente de que este imóvel apresenta as condições assinaladas (X), todas do meu conhecimento, e que eventuais implicações daí decorrentes assim como o descumprimento das obrigações estipuladas são de minha inteira responsabilidade, e que isento a Urbel e o técnico responsável pelo laudo de quaisquer responsabilidades.:

- ☐ Trata-se de lote com várias moradias onde a moradia que esta sendo alugada é a _____
- ☐ O imóvel não possui local para lavar roupas e nem para cozinhar.
- ☐ O imóvel possui laje pré moldada e não é coberto com telhado, o que pode causar infiltrações no período chuvoso.
- ☐ As instalações elétricas e hidrossanitárias estão aparentemente em bom estado, o que não impede que ocorram problemas futuros.
- ☐ Estado de conservação da moradia: ☐ BOM ☐ REGULAR ☐ RUIM
- ☐ Moradia aprovada para acomodação de no máximo _____ pessoas.
- ☐ Moradia sem: ☐ BANCA DE PIA ☐ LAVATÓRIO ☐ TANQUE

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2011.

_____

0

ANEXO P – Ficha de registro de alerta de chuva

Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL

PREFEITURA BELO HORIZONTE

REGISTRO DE ALERTAS DE CHUVA

1) Data: _____/_____/_____ Hora: _____:_____

2) Volume de precipitação prevista _____A _____ mm

3) Horário previsto para precipitação de _____:_____ A _____:_____

4) Alerta emitido por: _____ Recebido por_____

5) Registro com previsão de chuva:

☐ Toda a Cidade ☐ Barreiro ☐ Centro Sul ☐ Norte ☐ Leste ☐ Oeste ☐ Nordeste ☐ Pampulha ☐ Noroeste ☐ Venda Nova

6) Nível de alerta definido pela equipe técnica:

☐ 1 Interno (Sem Repasse)
☐ 2 Baixo (Repasse Parcial)
☐ 3 Médio (Repasse Total)
☐ 4 Alto (Repasse com Recomendação)
☐ 5 Muito Alto (Repasse prioritário com recomendações de intensificação de monitoramento)

7) Repasse de Alerta:

☐ Total (Toda a cidade/9 regionais) ☐ Parcial (Somente áreas com previsão de chuvas)

8) Repasse para NUDEC por telefone:

Horário inicial _____:_____ Horário final _____:_____

N.° de Núcleos alertados_____ N.° de membros contactados_____ N.° de membros não localizados _____

9) Repassado para:

☐ 1 E-mail
☐ 2 Fax
☐ 3 Telefone
☐ 4 Pessoalmente
☐ SARMU'S _____:_____
☐ SARSU'S _____:_____
☐ COMDEC _____:_____
☐ GERARI _____:_____
☐ GEAR _____:_____

10) Confirmação do Alerta:

☐ Choveu ☐ Não Choveu

Volume de precipitação _____mm.

11) Observações:

_____

_____

_____

_____