

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

SOLANGE AP. CELERE

HUMANIZAÇÃO na GESTÃO de
POLÍTICAS PÚBLICAS

Ferramentas da Comunicação como auxiliares na agilidade da execução e aprovação de projetos do Minha Casa Minha Vida pela Secretaria de Habitação de Campinas

São Paulo
2014

SOLANGE AP. CELERE

**HUMANIZAÇÃO na GESTÃO de
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ferramentas da Comunicação como auxiliares na agilidade da execução e aprovação de projetos do Minha Casa Minha Vida pela Secretaria de Habitação de Campinas.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientadora: Prof^a D^{ra} Maria Cristina Briani

São Paulo
Abril de 2014

DEDICATÓRIA

Ao ex-presidente Lula, à presidenta Dilma, pela coragem de implementar políticas públicas voltadas à população pobre num país que historicamente atendeu aos interesses dos mais ricos. Minha gratidão, meu reconhecimento e minha eterna torcida para que os frutos se perpetuem e sejam sementeiras para o mundo.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. Resumo..... | 5 |
| 2. Introdução | 6 |
| 3. Desenvolvimento..... | 7 |
| Justificativa - Marco Conceitual..... | 8 |
| Despertar para Vida Real..... | 12 |
| Realidade nua e crua..... | 13 |
| Cenário do Embrião de Humanização..... | 14 |
| Políticas Públicas | 15 |
| Conceitos de Gestão Pública a considerar..... | 15 |
| Metodologia e Plano de Ação..... | 17 |
| Histórias da Vida Real..... | 18 |
| Viabilidade da Ação de Humanização..... | 18 |
| Indicadores de Avaliação da Humanização..... | 19 |
| Indicadores de Custos para Implantação da Ação de Humanização..... | 20 |
| 4. Considerações finais..... | 21 |
| 5. Anexos - Imagens de imóveis de risco e tabela de progressão de entrega de unidades habitacionais..... | 22 |
| 6. Referências Bibliográficas..... | 24 |

RESUMO

O presente trabalho visa propor o uso de ferramentas da Comunicação Social como auxiliares na humanização da gestão de políticas públicas voltadas para a população carente, com um exemplo especial orientado a partir da Secretaria de Habitação de Campinas na liberação de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), do Governo Federal.

Não tem a pretensão de servir de orientador para toda a teia de gestão das políticas públicas. Mas, basicamente, um coadjuvante contribuinte para o estabelecimento um novo paradigma organizacional do serviço público que tenha uma orientação humanista. Pretende, ainda, convencer de que a implementação de programas sociais pode ser mais ágil quando sua gestão é humanizada. Experiência positiva já foi identificada no país com a Humanização do SUS.

É possível que esta experiência tenha mais a nos ensinar e a contribuir na efetivação de uma política de governo que atua com perseverança no combate à pobreza e na promoção da dignidade humana.

Palavras-chave: humanização; gestão; políticas públicas; comunicação; habitação; Minha Casa Minha Vida.

1 - INTRODUÇÃO

HUMANIZAÇÃO - Ato ou efeito de humanizar, mudando comportamento e atitudes, tornando-se humano e dando condições humanas; tornar benévolo; tornar afável.

*A **Humanização da Gestão de Políticas Públicas** é uma proposta de um conjunto de medidas que visa, sobretudo, tornar efetiva a assistência ao indivíduo criticamente necessitado das ações do Estado: o Estado Necessário no lugar do Estado Mínimo.*

Este trabalho destina-se à avaliação de conclusão do curso de Gestão e Políticas Públicas. Traz elementos para avaliar a exploração de um modelo de gestão com ênfase nas pessoas no âmbito público – tanto trabalhadores, gestores, usuários e população atendida por programas sociais.

É comum e indispensável a adoção de dados e estatísticas nos órgãos públicos. É base de muitas ações. Na Habitação não é diferente: dados de quantas famílias estão no cadastro à espera de uma casa; qual é o déficit habitacional da cidade; em quanto ele aumentou; de quantos anos é a média de espera; quantos membros tem cada família. Enfim, uma quantidade de números e tabelas para traduzir a situação que precisa ser equacionada pelo gestor de políticas públicas.

Só que pessoas não são números.

Entretanto, quando elas são citadas nas salas de reuniões de muitos agentes públicos responsáveis pela busca de solução para os seus problemas elas viram cifras, números, tabelas e mais números.

A ação costuma ser desumanizada. Ela é técnica, burocrática, baseada em custos, dados, porcentagens, exigências técnicas, laudos, leis etc.

Os referidos dados são importantes para balizar as ações e até medir sua eficácia. Entretanto, em geral, diante de seu uso contínuo, não permitem que os gestores tenham contato com a realidade das pessoas cuja missão é atender, ajudar a mudar de vida, salvar de uma enchente. O contato com estas famílias é basicamente inexistente.

É corriqueiro o trabalho com dados e estatísticas em órgãos públicos. É base de muitas ações. Este emaranhado de dados, tabelas e gráficos visam orientar as ações do gestor das políticas públicas de cada área, ou de um governo em um conjunto de setores.

Apesar disso, ocorre do mesmo instrumento utilizado para balizar ações servir também como cortina espessa que impede ao vislumbre dos milhares – e até milhões – de cidadãos que estão representados ali.

Marias, Josés, Pedros, Lunas. Pessoas não são números. Atrás do déficit habitacional de 40 mil moradias de Campinas, segundo o IBGE ou 51 mil segundo o cadastro da Cohab, há 40 ou 51 mil famílias.

Por baixo, há um exército de 100 mil pessoas, ou seja, população maior do que a de muitas cidades brasileiras. É gente que sofre na pele o dia-a-dia da espera, a agonia de morar em áreas de risco, os reflexos das más condições de higiene e da ausência de água potável na saúde, o medo que antecede cada verão vivido no barranco de uma encosta.

É gente que experimenta na virada do ano – quando todos comemoram a esperança – justamente sentimento oposto. Porque virada de ano sempre chove. E se chove há risco de desabamentos, de enchentes, de morte!

Entretanto, quando elas são citadas nas salas de reuniões dos agentes públicos responsáveis pela busca de solução para os seus problemas elas viram cifras, números, tabelas e mais números. Há uma ausência de identidade com o problema dessas pessoas, de proximidade e sensibilidade com a realidade de vida delas.

Nem é por má vontade, mas por não ser prática comum do Estado até bem pouco tempo olhar para os números e enxergar pessoas, gente com sangue nas veias, gente que sofre com o sofrimento dos seus filhos, assim como o gestor também sofre quando um filho seu fica doente. Porém, em muitos casos, os carentes da ação do Estado são tratados como gente de segunda categoria. E, nada contra matemáticos e estatísticos, mas a cultura dos números contribui.

A ação costuma der desumanizada. Ela é técnica, burocrática, baseada em custos, dados, porcentagens, exigências técnicas, laudos, leis etc.

Falta sangue nessas veias. Falta uma ação mais personalizada. Falta HUMANIZAÇÃO.

1.1 Justificativa - Marco Conceitual

Tal distanciamento entre a percepção do gestor de políticas públicas – ou de seus próprios técnicos – e a realidade dura vivida por estas pessoas é fator determinante no atraso de soluções e de entrega de obras que interferem diretamente na melhoria da qualidade de vida dessa gente.

Vários processos burocráticos poderiam andar com mais celeridade nas repartições se os responsáveis diretos tivessem algum tipo de contato com esses cidadãos que necessitam da ação do Estado. Eles poderiam esbarrar menos em entraves burocráticos se toda vez, diante de um despacho, o agente público tivesse em mente – visualizasse mesmo – quem depende daquela sua ação.

A imagem de que tudo que vem do Estado é ruim, de baixa qualidade e demorado parece introduzida em muitas repartições e até no senso comum: uma morosidade com a qual é preciso se conformar. As ações sociais de transferência de renda dos últimos 10 anos e programas como o Minha Casa Minha Vida são jovens diante de tantos anos de cultivo da cultura de Estado Mínimo. E enfrentam este problema também para avançar para o Estado Necessário. E presente. E atuante!

Segundo Maria José Menezes (2002), os pressupostos do novo modelo organizacional para o setor público refletem a ênfase na gestão de seus recursos humanos e na adoção de estilos de gestão mais democráticos e participativos que desenvolvam as competências, bem como satisfaçam as necessidades dos funcionários. Ela resume seu ponto de vista, ressaltando ainda que:

“Não poderia deixar de ser mencionado, como fator condicionante da paulatina mudança de estilo gerencial no Brasil, a crescente pressão a que está sendo submetido o Estado, em face do aumento da competição, inclusive internacional, na busca de qualidade, inovação e rápida reação aos desafios, ameaças e oportunidades existentes numa ambiência com fronteiras cada vez mais elásticas e caracterizada por rápidas transformações. Neste contexto, os talentos, a criatividade e a autonomia do empregado são de fundamental importância, tornando-se, assim, imperativa a adoção do estilo democrático. (Menezes, 2002:19)

Mas para um Estado eficiente é necessário diálogo entre seus diversos instrumentos de ação.

Segundo Sofia Reinach, conceitos como “interdepartamentalidade” e “intersecretarialidade” dizem respeito a ações que implicam na atuação conjunta de estruturas de governo. Logo, indispensáveis para qualquer proposta que vise a Humanização da Gestão de Políticas Públicas, uma vez que para isso é necessário o diálogo entre diversos setores e/ou departamentos.

Como os próprios termos dizem, são departamentos ou secretarias que devem atuar conjuntamente para um determinado fim. Ou seja, esses termos referem-se a casos em que são determinadas estruturas gerenciais nas organizações e estas devem atuar de forma articulada. Sendo assim, com toda a complexidade envolvida nesse tipo de prática, os termos tratam de uma questão clara de base organizacional e, portanto, o seu conceito é de mais fácil compreensão.

Mas embora o seu conceito pareça simples, a sua operacionalização não é. Os saberes, códigos e linguagens inerentes a cada uma das áreas, os termos utilizados pelos técnicos e técnicas da área da educação não necessariamente são conhecidos pela equipe técnica da área de assistência social ou de obras e infraestrutura. Para que haja uma boa integração entre os departamentos de governo e as secretarias, é fundamental que haja um diálogo de saberes amplo e respeitoso, e que cada área busque colaborar com as demais, estabelecendo relações de parceria.

A “intersectorialidade” pode ser entendida como uma forma de olhar o problema com que se tem que lidar, por diversos atores, como que na formação de uma rede de atenção para ele (GRAU, 2005; SANDIM, 2012). Desse ponto de vista, são inúmeras as experiências que podem ser identificadas como intersectoriais e elas fazem parte do cotidiano da implementação de políticas públicas. O que é possível observar é que, em geral, a ideia de “intersectorialidade” é uma forma de caracterizar experiências que contem com o setor público, setor privado, terceiro setor e sociedade civil organizada.

Afinal, como lembram Brugué et al (2011):

“A inteligência floresce apenas através do diálogo e da troca; de maneira que uma administração inteligente é aquela baseada na gestão das relações, dos contatos, das interações ou, se preferir, aquela que é capaz de resolver os problemas multidimensionais com respostas também multidimensionais”
(Brugué et al, 2011, p. 4).

Segundo Lodi (1970), a estrutura matricial foi criada no setor empresarial pela indústria aeroespacial. A finalidade era estabelecer um sistema adaptável de recursos e procedimentos capaz de atingir os objetivos de determinados projetos. O autor lembra que essa forma de estrutura administrativa surgiu entre 1958 e 1964, quando os países industrialmente mais avançados disputavam a “corrida aeroespacial”, com um contexto de crescimento da especialização do trabalho, de alta tecnologia, de urgência na conclusão dos projetos e da necessidade de combinar o trabalho de várias unidades (empresas, órgãos do governo e centros de pesquisa).

Avançando para a ideia de “matricialidade” na gestão pública, o consenso sobre a sua definição é ainda menor e o número de trabalhos que lidam com esse termo são ainda mais raros. No entanto, como o próprio nome diz, essa ideia está relacionada a um desenho matricial dos órgãos da administração pública e suas atuações. Ou seja, um órgão perpassa todos os outros para tratar de um tema comum entre todos eles. Ou seja, existe uma política comum que rege todas as áreas de governo.

O uso do termo “transversalidade” já tem se tornado mais comum no Brasil. Ainda assim, dúvidas ainda pairam sobre o seu significado. A literatura que debate o tema oscila entre explicar a transversalidade como uma importação da ideia difundida na Europa de “gender mainstreaming” e o debate sobre formas alternativas de gestão pública (Bandeira, 2005; Silveira, 2004). Assim, a transversalidade no Brasil tem adquirido sentido pelo uso que os gestores fazem dessa ideia. Em geral, ela está relacionada às diferentes formas de a gestão pública se organizar para lidar com problemas multidimensionais, que devem ser tratado em diferentes frentes de ação, por diversas áreas de governo, por variados atores. O termo passou a ser entendido como uma forma de gestão que deve se aplicar não apenas às políticas de gênero, mas também às políticas de igualdade racial, direitos humanos, etc. (REINACH, 2013). Tratam-se de práticas que dizem respeito tanto à definições institucionais, como a legislação que rege o desenho governamental; questões organizacionais sobre o funcionamento dos órgãos e os recursos disponíveis para o seu funcionamento e também questões cotidianas de como se dá a gestão no dia-a-dia do governo.

Albert Serra, que é uma referência muito utilizada nos debates sobre transversalidade, discute essa ideia, tratando-a tanto como um conceito, mas também como um instrumento organizativo. Para ele, a comparação dessa ideia com outras como “intersectorialidade”, “matricialidade”, “interdisciplinaridade” não é possível. Segundo o autor, a ideia que mais se aproxima de “transversalidade” é “*mainstreaming*”. O autor considera que a “transversalidade” se encontra em uma terceira fase do desenvolvimento da gestão pública. A

primeira seria a focalização ou setorialização; a segunda, a horizontalização em que se encontrariam as preocupações com “interdepartamentalidade”, “intersectorialidade”, “matricialidade” e; a terceira seria composta pelas iniciativas que tentam compreender que a realidade é multidimensional. Nesse terceiro grupo é que se encontraria a ideia de “transversalidade”, numa concepção de “Estado Relacional” que prevê a cooperação entre diversos atores sociais (SERRA, 2004). Para o autor, portanto, a transversalidade é vista como:

“La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión” (SERRA, 2004, p.3).

Deste modo, a ideia de transversalidade está relacionada a uma forma de gestão de políticas públicas para problemas que não são efetivamente tratados somente com as estruturas e organizações tradicionais de gestão. Portanto, seria uma forma de trazer respostas a desafios que não seriam solucionados com uma estrutura vertical e setorial, mas que ao mesmo tempo precisa trazer um objetivo comum a essa estrutura governamental.

Diante dessa perspectiva, é necessário ressaltar a relevância da gestão no setor público voltada para as pessoas como fator chave para atingir os objetivos organizacionais. Afinal, as pessoas são a fonte geradora de ferramentas de atuação e o elemento crítico no processo de reordenação do Estado brasileiro.

No mundo todo, as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância das políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação.

Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade.

O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto.

Do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda ganhou notoriedade a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina.

O terceiro fator diz mais respeito aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados. Em parte relevante deles, até pouco mais de 10 anos atrás houve dificuldade para formar coalizões políticas capazes de impulsionar políticas públicas propulsoras do desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Argentina, Bolívia, Venezuela e Brasil iniciaram um processo que interviu neste cenário.

No Brasil, a forma de promover políticas públicas de inclusão passou a ser exportada, copiada por países desenvolvidos. Porém, ainda há muito por fazer.

Em pouco mais de dez anos a política de transferência de renda e outras asseguradas no papel pela Constituição Federal – como o acesso à saúde, moradia e educação – passaram a ser realidade. Entretanto, podem ainda ser mais eficazes.

1.1 Despertar para Vida Real

Em 2011 o PT assumiu a Prefeitura de Campinas por cerca de quatro meses. Demétrio Villagra (PT) era vice do prefeito Hélio de Oliveira Santos (PDT), que num processo complexo de cassação deixou o Palácio dos Jequitibás. Na ocasião, na Secretaria de Habitação assumiu um secretário que já tinha sido morador de área de risco na cidade cerca de 20 anos antes.

Havia uma pilha de processos que tinham avançado nas mãos de assistentes sociais e demais técnicos da Sehab, a Secretaria de Habitação, vinculada à Cohab, todos do programa Minha Casa Minha Vida.

Para um lote de casas ou apartamentos ser aprovado e entregue, o mesmo passa por cerca de seis secretarias. Uma segurava porque no bairro não tinha escola pra todos, outra porque não havia estudo de novas linhas de ônibus, outra por falta de posto de saúde e até por laudo dos bombeiros e da empresa de água. A cidade estava com mais de 10 mil famílias em área de risco, dentro do déficit de mais de 40 mil moradias.

1.2.1 Realidade nua e crua

Setembro, período de chuva pra começar, mais de 2 mil pessoas em áreas de risco esperando a entrega de apartamentos prontos, dependendo de detalhes. Todos do Minha Casa Minha Vida nível I, que compreende famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. Até então, o MCMV, criado em 2009 pelo governo Lula, havia entregue cerca de 7 mil unidades habitacionais do nível II em Campinas – para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos. Reflexo da opção da administração da cidade, haviam sido 400 do nível I.

Um Grupo de Trabalho (GT) foi convocado pelo prefeito sob comando do gestor da Secretaria de Habitação para tentar sanar os empecilhos do atraso na distribuição das moradias. Em volta da mesa uns 20 engravatados, entre secretários, técnicos, representantes da companhia de força e luz, da de saneamento e água etc. Faltava o carimbo de um que só poderia ser dado depois que o outro desse o seu. Mais ou menos isso. A previsão era que a entrega só aconteceria em janeiro do ano seguinte, algumas possíveis mortes depois.

Naquela manhã eu havia visitado uma família que estaria entre as beneficiadas. Mãe, um irmão de 8 anos e um bebê de 20 dias. Barraco de madeira 2mx2m, piso de terra batida coberto com alguns pedaços de pano. Nem 2m de altura, um calor medonho. Enquanto o bebê se movimentava sobre o colchão, um escorpião subia pela parede. A mãe, uma moça de 21 anos, falava da sua preocupação: “Nem sei como vai ser este ano. Ano passado eu pendurei o moleque na janela pela camiseta enquanto me segurava na parede pra enxurrada não levar. Agora tem o bebê. São duas crianças e só tem uma janela”, dizia.

Tinha as fotos comigo, além da emoção vivida recentemente. Interrompi a reunião que já durava três horas e não avançava, fiz o relato, mostrei as fotos. Teve secretário que se emocionou e disse: “Eles correm mais perigo lá do que nestes apartamentos”. E nem era secretário do PT porque ainda não tinha dado tempo de mudar todo o secretariado. Os apartamentos estavam impedidos por falha no projeto de drenagem da água de chuva. Resumo: um TAC (Termo de Ajuste de Conduta) foi assinado, em 45 dias os carimbos saíram, as pessoas se mudaram.

Esta pequena experiência levou a autora deste trabalho a enxergar a carência da Humanização da Gestão das Políticas Públicas, assim como ocorreu com o SUS a partir de 2003, o que implicou em mudança na gestão dos sistemas de saúde e seus serviços e contribuiu para melhor relação e interação entre usuários e trabalhadores da Saúde, a humanização dos partos, das UTIs etc.

A humanização é um processo que pode ocorrer também em outras áreas em que o cidadão esteja em situação de vulnerabilidade. Sempre que ocorre, ela cria condições

melhores e mais humanas para todos os envolvidos. Quem estava naquela sala, naquele dia, também saiu ganhando. Ganhou como ser humano.

“As escolhas e os arranjos construídos para retomar o desenvolvimento e orientá-lo para a redução das desigualdades suscitaram a necessidade de aperfeiçoamentos nos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão. Com isso, a estrutura e a linguagem dos instrumentos de suporte aos gestores públicos estão sendo reformulados para que expressem, de fato, aspectos centrais das políticas públicas, com vistas a viabilizar a sua implementação. Como exemplo desta renovação na Administração Pública brasileira, o Plano Plurianual passou por relevantes reformulações, ensejando também uma renovação profunda nas estratégias de gestão das políticas ali contidas. Se o Estado deve se orientar para as entregas (de bens e serviços) à sociedade, para a comunicação com a população e o diálogo federativo, então os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão pública devem seguir o mesmo caminho. Isto requer permanente autocrítica sobre a utilidade dos processos já desenvolvidos e flexibilidade para que sejam deixados de lado rotinas meramente burocráticas.”

A orientação em destaque é da ministra do Planejamento do Governo Dilma, Miriam Belchior.

2. DESENVOLVIMENTO – Cenário do Embrião de Humanização

Campinas é uma cidade com pouco mais de 1 milhão e 100 mil habitantes, segundo o IBGE. Cerca de 800 mil são eleitores na cidade.

Campinas contabiliza um déficit habitacional superior a 50 mil moradias. Cerca de 10 mil famílias ainda viviam em área de risco no início de 2012.

A Cohab, Companhia de Habitação Popular, desde sua criação no início da década de 70 até 2009 havia entregue 24 mil unidades habitacionais, a maioria até o final do século passado. Neste século, em 9 anos foram entregues pouco mais de mil unidades.

O Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009 no governo Lula, entregou de lá até início de 2014 mais de 24 mil unidades habitacionais em Campinas. Cerca de 70% são do nível II – para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos.

Do nível I – de zero a 3 salários mínimos - foram contratadas 10.491 unidades até o momento. Do total, cerca de 7 mil foram entregues, a maioria no final de 2011 e durante 2012. Em 2013 foram apenas 192 unidades contra 3.517 de 2012. Estas últimas foram reflexo do GT criado em 2011 no governo do PT, conforme relato anterior.

2.1 Políticas Públicas

A formulação de políticas públicas é o estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

As políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

O desenvolvimento econômico e social ocorrido na última década apresentou destacada atuação estatal, que conseguiu conciliar estabilidade macroeconômica, desenvolvimento sustentável e crescimento do emprego e da renda. A implementação de políticas públicas como PAC, PDE, Bolsa Família, entre outras, foram cruciais na obtenção dos avanços citados, sendo que o sucesso destas e de outras políticas está diretamente relacionada à capacidade de gestão das mesmas.

2.2 Conceitos de Gestão Pública a considerar

Muito se fala sobre gestão pública, mas poucas pessoas conhecem o significado da expressão, e este assunto é de muita importância ao administrador público, pois delimita, com absoluta clareza, o campo de sua atuação, indicando-lhe o caminho certo no trato da coisa pública.

Para Santos, (2006) "gestão pública refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo". Assim, de acordo com Silva (2007) pode-se classificar, de maneira resumida, o agir do administrador público em três níveis distintos:

- a) atos de governo, que se situam na órbita política;
- b) atos de administração, atividade neutra, vinculada à lei;

c) atos de gestão, que compreendem os seguintes parâmetros básicos:

I- tradução da missão;

II- realização de planejamento e controle;

III- administração de R. H., materiais, tecnológicos e financeiros;

IV- inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e

V- tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

Portanto, fica explícita a importância da gestão pública na realização do interesse público porque é ela que vai possibilitar o controle da eficiência do Estado na realização do bem comum estabelecido politicamente e dentro das normas administrativas.

2.3 Metodologia e Plano de Ação

A compreensão da razão de ser e o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública, é imprescindível.

Daí a necessidade de diminuir a distância entre assistidos pela política pública e os atores envolvidos no processo de torná-la realidade.

É neste ponto que as ferramentas da Comunicação Social podem contribuir.

A Secretaria de Habitação de Campinas junto com a Cohab Campinas somam cerca de 30 assistentes sociais que lidam diretamente com as pessoas que serão assistidas pelo Minha Casa Minha Vida. Estes profissionais visitam as famílias, ouvem suas histórias, coletam informações e em meio ao seu trabalho acabam por estabelecer laços/relações com estas pessoas. Conhecem a realidade nua e crua. Auxiliam os agentes no atendimento das famílias vítimas de chuvas, por exemplo.

Durante dois meses um grupo destas assistentes sociais aceitou registrar estas histórias da vida real. Anotaram depoimentos, fotografaram momentos do seu trabalho.

O material coletado, com a ajuda da assessoria de Comunicação, virou um pequeno boletim. Esta publicação foi apresentada nas reuniões semanais no GT de Habitação Popular.

Ao final, quando aquelas famílias se mudaram para os apartamentos do Jardim Bassoli, foram novamente entrevistadas. Suas emoções, sua satisfação e seu alívio por

estarem em local seguro também foi registrado e virou um novo panfleto. O panfleto foi enviado a cada um dos membros do GT.

A perspectiva é ampliar a utilização de ferramentas da Comunicação, como curtas e vídeo-documentários, pequenas reportagens em vídeo com as famílias que dependem das ações daqueles gestores, com imagens da realidade dura a que são submetidos e a urgência de vários casos, devido suas implicações em toda a organização familiar e da própria sociedade.

Vemos com frequência as pessoas sensibilizadas com história veiculadas na internet ou mesmo em telejornais. Há mobilizações de auxílio em várias situações com campanhas etc. É do ser humano a perspectiva de solidariedade. Às vezes precisa apenas daquele empurrão, aquele incentivo, sobretudo àqueles que vivem às voltas de planilhas, projetos, documentos e despachos – como no caso de funcionários públicos e gestores de modo geral.

2.3 Histórias da Vida Real

O objetivo inicial foi mostrar àqueles gestores - alguns burocratas e técnicos com mais de uma ou duas décadas no serviço público - que eles são fundamentais no processo de mudança da vida de outras pessoas; que há famílias que como a dele/dela dependem do desempenho de seu papel profissional com agilidade, empenho, responsabilidade e, sobretudo, humanismo.

A experiência foi curta, pois o procedimento deixou de ser adotado na próxima gestão. Entretanto, os resultados ainda puderam ser vistos no ano seguinte: em 2012 foram entregues mais de 4 mil unidades habitacionais daquelas que dependiam do aval, dos carimbos, dos estudos e das análises daquele GT formado lá atrás.

Em 2013, após as eleições, assumiu um novo governo. A gestão, segundo informações de profissionais de carreira que permanecem na Sehab/Cohab, voltou a ser tecnicista, privilegiando a lentidão. Mais do que isso, a nova administração é marcada por alinhamento com o governo do Estado de São Paulo. Assim, tem priorizado ações habitacionais do governo estadual.

Em 2013 foram entregues apenas 192 unidades do Minha Casa Minha Vida de 0 a 3, nível 1.

2.4 Viabilidade da Ação de Humanização

Um significado humanizado para o conceito de gestão dialoga com o espírito transformador que é marca indelével do recente ciclo do desenvolvimento brasileiro. Desse modo, a gestão humanizada deixa de ser mero conjunto de processos que devem ser

utilizados para organizar a ação pública. Passa a dialogar com os agentes públicos e, sobretudo, com a sociedade. Mais do que isso, deve promover o diálogo entre sociedade, governo, gestores - em todos os níveis e sentidos.

Em países como o Brasil, onde o Estado de bem-estar social sequer chegou a se concretizar, a relação entre as políticas públicas e o Estado, no seu papel regulamentador, não pode ser negligenciada. No que se refere ao campo da saúde no Brasil, o movimento sanitário e a constituição do SUS aconteceram em anos onde o neoliberalismo era crescente. Mas avançou satisfatoriamente na última década, de governos progressistas. Neste sentido, o SUS como política de Estado foi certamente uma forma de resistência a uma tendência mundial.

Orientada pelos princípios da transversalidade e da indissociabilidade entre atenção e gestão, a ‘humanização’ se expressa a partir de 2003 como Política Nacional de Humanização (PNH) (Brasil/Ministério da Saúde, 2004). Como tal, compromete-se com a construção de uma nova relação seja entre as demais políticas e programas de saúde, seja entre as instâncias de efetuação do Sistema Único de Saúde (SUS), seja entre os diferentes atores que constituem o processo de trabalho em saúde. O aumento do grau de comunicação em cada grupo e entre os grupos (princípio da transversalidade) e o aumento do grau de democracia institucional por meio de processos co-gestivos da produção de saúde e do grau de coresponsabilidade no cuidado são decisivos para a mudança que se pretende. A proposta é reproduzir este modelo – cujo sucesso já é conhecido e indiscutível, apenas ampliável – em outros setores da Administração Pública, como Habitação Popular e Minha Casa Minha Vida (MCMV).

No campo das políticas públicas de ‘humanização’ diz respeito à transformação dos modelos de atenção e de gestão nos serviços e sistemas de atendimento às necessidades básicas da população prevista em Constituição Federal, da Educação à Moradia por exemplo, indicando a necessária construção de novas relações entre usuários e trabalhadores e destes entre si.

Num momento em que o país assume clara direção em prol de políticas comprometidas com a melhoria das condições de vida da população, as políticas de saúde devem contribuir realizando sua tarefa primária de produção de saúde e de sujeitos, de modo sintonizado com o combate à fome, à miséria social e na luta pela garantia dos princípios éticos no trato com a vida humana.

2.5 Indicadores de Avaliação da Humanização

A construção dos indicadores não pode estar associada a processos rígidos, padronizados e ideais, sendo que a flexibilidade e adaptação dos mesmos à política objeto de monitoramento é que garantem sua efetividade.

Sugiro algumas características que um indicador pode possuir e algumas considerações para sua construção, pois compreendo que não é a estruturação de processos “perfeitos” que garantem resultados “perfeitos”. Cada política possui peculiaridades que interferem no método a ser utilizado para construção de seus indicadores.

É necessária a construção de indicadores que considerem devidamente os principais atores, o ambiente político, a realidade de implementação e as limitações de uma política pública. Isso precisa ser analisado com cuidado, por especialistas, do contrário não passará de desperdício de recursos públicos, sendo muito melhor abandoná-los do que continuar alimentando rotinas que em nada contribuem para atender as demandas do povo.

A construção e utilização de indicadores não é trivial e não pode ser realizada sem um processo de pactuação dos atores e imersão na realidade da política pública. A preocupação com a criação de processos e rotinas que não agregam à tomada de decisão deve ser permanente.

Proposta:

- avaliação da evolução trimestral de projetos aprovados, contratados e entregues;
- avaliação da evolução anual dos projetos aprovados, contratados e das unidades habitacionais efetivamente entregues;
- avaliação dos projetos em andamento, tempo de espera para aprovação de cada órgão responsável (são seis), averiguação in loco dos problemas que estariam retardando o andamento.

2.6 Indicadores de Custos para Implantação da Ação de Humanização

Para a implantação do Projeto Piloto foram utilizados recursos do próprio setor de Comunicação Social, com auxílio de Assistentes Sociais e Agentes Populares de Habitação. Foram usadas apenas os celulares dos próprios servidores, que fotografavam e/ou filmaram depoimentos e a situação de risco das famílias. Depois Estas imagens eram impressas e distribuídas no Grupo de Trabalho da Força-Tarefa implantada para resolver os entraves burocráticos que impediam o avanço dos processos de viabilização dos imóveis para entrega às famílias necessitadas.

Evidente que para uma ação melhor definida, organizada e direcionada, são indispensáveis recursos adequados.

- 1- Máquina Fotográfica e/ou celular para os servidores que atendem in loco as famílias = 10 unidades, ao custo médio de R\$ 1 mil cada;
- 2- Um jornalista para compor textos, folders e boletins com o material recolhido – custo médio mensal de R\$ 4,5 mil – cerca de R\$ 60 mil/ano;
- 3- Impressão dos panfletos – estimativa de R\$ 5 mil/ano
- 4- Elaboração e edição de vídeo-documentários das famílias: ação da equipe de Comunicação Social da própria Prefeitura, já existente e que conta com cerca de 15 profissionais

Total Estimado: R\$ 80 mil/ano.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso de ferramentas da Comunicação Social no processo de Humanização da Gestão Pública mostrou-se eficiente no caso citado. Se de improviso a comunicação foi eficaz, o que não poderá fazer se for planejada, desenvolvida, traçada para este fim por meio de vídeos, visitas periódicas etc? Sonho, utopia? Mas quem vive sem isso no PT?

Para o Minha Casa Minha Vida, a Humanização pode contribuir para:

- Aumento do grau de co-responsabilidade na gestão das Políticas Públicas que envolvem o programa;
- Valorização dos diferentes indivíduos envolvidos no processo desde a seleção das famílias até os técnicos, projetistas, empresários e gestores;
- Fomento da autonomia e do protagonismo desses sujeitos e dos coletivos;
- Estabelecimento de vínculos solidários e de participação coletiva no processo de gestão;
- Mapeamento e interação com as demandas sociais, coletivas e de forma mais universal. O sujeito passou a ser fatiado entre aquele que precisa de Saúde, o que precisa de Educação, o que precisa de moradia. Na realidade, a ação pode e deve ser multidisciplinar;
- Embrião de um Estado menos tecnocrata e mais humano, mais comprometido com seus diversos cidadãos das mais diversas raças, religiões e classes sociais.

4. ANEXOS

4.1 - Fotos de moradias em área de risco; imagens da vida real.



4.2 - Fotos de moradias do Minha Casa Minha Vida entregues após a ação conjunta



4.3 - Famílias beneficiadas pela ação, no sorteio de unidades do MCMV



4.4 - Evolução do combate do déficit habitacional pela Sehab/Cohab Campinas (imagem do site). Observe-se que em 43 anos de existência a cidade entregou pouco mais de 24 mil unidades, antes do MCMV.

Empreendimentos

Unidades Habitacionais Construídas no Município de Campinas

| Denominação | Nº Unid. | Ano de Entrega |
|---|----------|----------------|
| VILA RICA | 487 | 1966 |
| CASTELO BRANCO 1ª e 2ª (688 + 444) | 1122 | 1967 |
| BOA VISTA | 1534 | 1969 |
| SANTANA I (Sousas) | 204 | 1969 |
| COSTA E SILVA | 1531 | 1970 |
| TRINTA E UM (31) DE MARÇO | 546 | 1970 |
| CAMPOS SALES | 350 | 1972 |
| PARQ. ITALIA | 54 | 1973 |
| TERRENOS DIVERSOS | 287 | 1973 |
| MIGUEL VICENTE CURY | 766 | 1973 |
| OROZIMBO MALL | 268 | 1973 |
| JULIO MESQUITA FILHO (apto) | 532 | 1974 |
| PADRE M. NOBREGA 1ª casas | 254 | 1978 |
| PERSEU LEITE DE BARROS | 446 | 1976 |
| PADRE M. NOBREGA - aptos. | 448 | 1978 |
| PADRE M. NOBREGA 2ª casas | 520 | 1978 |
| PADRE M. NOBREGA 3ª casas | 322 | 1978 |
| PADRE ANCHIETA - Casas | 2492 | 1980 |
| SANTANA II e III (Sousas) (80 + 24) | 104 | 1980 |
| DIC I - CASAS | 535 | 1981 |
| DIC I - Embriões | 506 | 1981 |
| DIC II - CASAS | 433 | 1981 |
| PADRE ANCHIETA - Aptos | 1072 | 1981 |
| DIC I - APTOS | 624 | 1982 |
| DIC II - APTOS | 268 | 1982 |
| PADRE M. NOBREGA - aptos. | 480 | 1982 |
| DIC III - RUI NOVAES (332casas / 300 aptos) | 632 | 1984 |
| DIC IV-LECH WALESA (318 casas / 352 aptos) | 670 | 1985 |
| PARQUE ITALIA 1ª fase (concluídas) | 556 | 1986 |
| DIC V - 1ª fase (443 casas - 480 aptos) | 923 | 1990 |
| DIC VI (1204 casas / 720 aptos) | 1924 | 1990 |

| | | |
|--|-----|------|
| protótipo | 902 | 1990 |
| DIC V - 2ª fase | 85 | 1993 |
| DIC V - 3ª fase | 271 | 1993 |
| DIC V - 4ª fase | 376 | 1993 |
| PARQ. ITALIA 3ª -embriões (comerc inacabados) | 308 | 1993 |
| PARQ. ITALIA 4ª -embriões (comerc inacabados) | 303 | 1993 |
| PADRE ANCHIETA-Casa Idoso-Qt FS- L33 e L33B | 2 | 1998 |
| JARDIM CONCEIÇÃO - (Sousas) | 59 | 1999 |
| VILA GEORGINA | 64 | 2004 |
| NUCLEO RESIDENCIAL GÊNESIS | 27 | 2004 |
| NUCLEO RESIDENCIAL GETULIO VARGAS | 11 | 2004 |
| VILA ESPERANÇA 1 | 109 | 2004 |
| NUCLEO RESIDENCIAL SÃO JOSÉ | 24 | 2004 |
| PARQUE DA FLORESTA | 23 | 2004 |
| VILA ESPERANÇA 3 | 16 | 2004 |
| NUCLEO RESIDENCIAL GETULIO VARGAS | 33 | 2005 |
| NUCLEO RESIDENCIAL GÊNESIS 2 | 19 | 2005 |
| RESIDENCIAL OLIMPIA | 617 | 2005 |
| NOVA BANDEIRANTE RESIDENCIAL | 31 | 2005 |
| VILA ESPERANÇA 2 | 175 | 2006 |
| NUCLEO RESIDENCIAL GUARAÇÁ | 40 | 2006 |
| VILA ESPERANÇA 4 | 74 | 2007 |
| NUCLEO RESIDENCIAL VILA BRANDINA | 13 | 2008 |
| VIDA NOVA | 14 | 2009 |
| JARDIM MIRASSOL | 20 | 2009 |
| TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS: 24.557 | | |

Após o MCMV foram contratadas 25 mil unidades. Cerca de 10 mil já entregues desde 2010, sendo mais de 7 mil com andamento acelerado pelas ações conjuntas das Secretarias envolvidas, pela formação da força-tarefa que contou com ações de humanização e Comunicação. Apesar do progresso, o site da Secretaria de Habitação, que é ocupada por um agente público do PPS (oposição ao governo federal que mantém o MCMV), não oferece informações acerca das unidades contratadas e/ou entregues pelo Programa.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Belchior, M. 2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientações para elaboração do Plano Plurianual - 2012-2015. Brasília: MP.

Cardoso Júnior, J.C. 2011. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, nº 1584. Brasília: IPEA.

Dagnino, R. - Gestão Social e Gestão Pública: interfaces, delimitações e uma proposta. In.: Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária / Édi Benini [et al] (organizadores). São Paulo: Outras Expressões, 2011. pp. 339-406.

Faria, C.A.P. 2003. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51):21-30.

Figueiredo, M.; Argelina, C. 1986. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Revista Fundação João Pinheiro: 108-129.

Lodi, João Bosco. A Estrutura Matricial e a Estrutura Sistêmica: dois novos tipos de organização. Revista de Administração de Empresas, v. 10, n.4, out-dez 1970.

Gramsci, Antônio. “A Concepção Dialética da História”. São Paulo: Editora Civilização Brasileira. Nesta obra Gramsci discute a disputa pela hegemonia presente na sociedade civil e o papel do intelectual na disputa pela concepção de mundo dominante.

Marx, Karl. “O manifesto do partido comunista”. Edição online no link: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/tme_07.pdf

Marques, Eduardo & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp / Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

Nogueira, M.A. 1998. Sobre o Estado e o gestor público que se necessita. Texto apresentado no Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado).

Weffort, Francisco. Os Clássicos da Ciência Política. São Paulo: Editora Ática, 2006.

Reinach, Sofia. Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

Souza, C. 2003. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH 39:11-24.