Apresentação

As organizações são construídas como realidades sociais, incorporando novos atores independentemente da posição social que ocupam. A sua capacidade de intervir de maneira eficaz na realidade social não depende apenas das habilidades dos atores sociais nelas envolvidos em ler situações, mas também da sua competência de gerar e apropriar conhecimentos que possibilitem encaminhar soluções adequadas a essa realidade.

Entender essa realidade construída socialmente e propor mudanças na sua forma de agir é uma tarefa complexa nas organizações públicas estatais, especialmente as gestoras das políticas sociais. As transformações que vêm ocorrendo nesses apa-ratos são um processo relativamente recente, pois é difícil desalojar os interesses privados que perpassam as estruturas organizacionais estatais para dar lugar aos interesses coletivos.

A complexidade dos problemas sociais exige vários olhares, diversas abordagens, unindo saberes e práticas para o entendimento e a construção integrada de soluções que privilegiem os interesses coletivos, para garantir à população uma vida com qualidade.

A necessidade de mudança nessas organizações e na sua gestão, principalmente no nível municipal, onde as pessoas vivem e têm acesso aos serviços sociais, é uma tarefa que exige a busca de saberes para inovar e dar eficácia à sua gestão. Este número da *Revista de Administração Pública* foi concebido para oferecer aos prefeitos, que assumiram o poder neste ano de 2005, subsídios para sua agenda de desenvolvimento local e para a gestão das políticas sociais, privilegiando pesquisas que avaliem experiências municipais e apontem novas perspectivas para a gestão pública local.

Assim, a discussão hoje sobre a gestão estatal, a sua ineficácia e descontrole demanda a recuperação de experiências bem-sucedidas, principalmente no âmbito

local. É necessário apresentar novas formas de gestão das políticas sociais, que privilegiem o Estado como gestor e outros atores sociais, enfatizando o processo de parceria. Esse processo amplia as relações sociais e redefine o papel do Estado, passando de interventor para regulador que, interagindo com novos atores sociais, poderá compartilhar a construção de uma sociedade mais justa e equânime.

Esta *RAP* traz abordagens que poderão contribuir com o gestor municipal, para inovar e criar novas práticas de gestão que privilegiem os interesses coletivos, buscando superar a maneira individualista e privatizante que tem caracterizado a gestão pública no país. O artigo que abre a revista, do ministro Patrus Ananias, apresenta uma agenda de modernização das ações sociais públicas locais. Discute as relações Estado e sociedade, propondo que a modernização deve conjugar ações emergenciais e estruturantes para criar condições de sustentabilidade e permitir aos mais pobres a inclusão social.

O artigo de Dowbor sobre políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local — que analisa experiências de gestão local, de inovação tecnológica e de dinamização de pequenas e médias empresas — oferece subsídios para a organização de redes de apoio. Privilegia a sinergia entre instituições financeiras de fomento, de apoio tecnológico e de formação profissional, visualizando a integração de diversos atores da sociedade civil para a busca da sustentabilidade.

As experiências inovadoras demandam que os diversos atores sociais participem da formulação de novos projetos. Daí a importância do artigo de Franzese e Pedroti, que analisa o orçamento participativo no município de São Carlos, no estado de São Paulo, como estratégia para viabilizar o envolvimento da população nas decisões governamentais, contribuindo para uma maior transparência e *accountability* das instituições políticas locais.

Ainda nessa perspectiva de transparência deve ser entendido o artigo de Santos e colaboradores sobre a análise das condições mínimas de gestão financeira/contábil nos municípios do estado de Pernambuco. Busca um modelo financeiro/contábil para aperfeiçoar a contabilidade e controladoria municipal. Contudo, o controle precisa de gestores competentes, daí a importância da contribuição de Félix, que avalia um programa de desenvolvimento de gestores realizado na prefeitura de Curitiba, para verificar seu impacto na aquisição de conhecimentos e competências para a gestão da cidade.

A complexidade da gestão da cidade traz vários problemas, entre eles a violência e a segurança de seus munícipes. O artigo de Alves Sobrinho e Inojosa sobre a violência e a cultura da paz aponta a inadequação das políticas públicas tradicionais, formuladas para uma pobreza residual e de caráter compensatório. Os autores propõem que para superar essas práticas tradicionais — fiadoras da injustiça social, fragmentadas e ineficientes — é necessário tecer uma forte aliança entre governo e

sociedade, colocando na agenda social o compromisso com o sofrimento do outro, a solidariedade, para a resolução pacífica de conflitos.

Frey e Czajkowski Júnior apontam o aumento dos índices de violência como um dos fatores responsáveis para que a segurança pública ganhe um espaço privilegiado nos governos municipais pela ampliação da participação da comunidade na formulação dessa política. A questão da violência urbana faz com que a visão tradicional do seu controle pelo aparato policial e legal seja superado e novas formas de governança democrática urbana sejam enfatizadas como instrumentos de uma política municipal de segurança pública capaz de combater de forma efetiva e sustentável a criminalidade nos centros urbanos brasileiros.

Outra política social importante na gestão municipal é a saúde. A população precisa da prestação de serviços condizentes com suas necessidades de saúde e o aumento de cobertura. O tamanho do país e as diferenças sociais exigem novas alternativas ante a universalidade de acesso definida na Constituição de 1988. Por isso foi criado, dentro do Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa de Saúde da Família (PSF) como política de atenção básica. É uma porta de entrada do SUS, para melhoria do acesso aos serviços de atenção à saúde. O artigo de Andrade e colaboradores recupera a trajetória do PSF, seu caráter inovador e o impacto que tem ocasionado na saúde da população dos municípios brasileiros e avalia sua importância para a gestão local da política de saúde.

Ainda quanto à política de saúde, Malik discute a questão da qualidade, apontando conceitos de interesse dos gestores municipais para melhorar as condições de vida da população com o aprimoramento dos serviços de saúde prestados com a utilização de modelos de avaliação como instrumento gerencial.

Saindo do âmbito local, é importante que os prefeitos visualizem práticas de, parcerias intermunicipais para a gestão de políticas públicas que ultrapassam o espaço do município. Aí se situa o trabalho de planejamento regional realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA), que busca articular diversos atores sociais (comunidades indígenas, municípios, produtores rurais etc.) para proteger as nascentes do rio Xingu. Sanches e Villas-Bôas analisam esse trabalho, uma experiência exemplar de parceria para gerenciar a preservação e o uso de bens comuns, como a água e sua qualidade, cuja solução não está apenas no âmbito de um município ou municípios, mas de diversos outros atores. O caso da bacia do rio Xingu, que lida com problemas de assoreamento dos rios e da perda da qualidade da água, relacionados aos desmatamentos, não é exclusivo. Outras bacias têm problemas similares e devem também buscar formas institucionais para articular atores públicos e privados para preservar seus rios e a qualidade da água oferecida à população.

O artigo de Junqueira e Trez discute novas formas institucionais que viabilizem a articulação de diversos atores sociais para o capital social e as cooperativas de trabalho. Construídas com base na cooperação e autogestão, elas são um

caminho possível de auto-organização. A acumulação de capital social constituído pela existência de uma rede de relações, cooperação e confiança entre atores permite visualizar os fatores impeditivos e impulsionadores desse tipo de gestão.

Até aqui os artigos apresentados discutem dimensões que informem a gestão pública municipal, visando contribuir com os prefeitos que assumiram o poder no início de 2005. Contudo, são apenas aspectos de uma realidade social de elevada complexidade e diversidade.

O município brasileiro, definido pela Constituição de 1988, é um ente autônomo, mas o exercício da sua gestão não se faz independentemente do estado federado, daí a importância do artigo de Abrucio, que apresenta os resultados de uma ampla radiografia das organizações públicas estaduais brasileiras. Um estudo inédito, pela sua amplitude e pela análise que realiza da ótica da cooperação intergovernamental, articula as áreas de gestão, planejamento, políticas públicas e governança democrática que, em geral, são tratadas separadamente. Ademais, o entendimento do processo de articulação, nos âmbitos interno e externo do setor público, constitui uma importante contribuição na definição das estratégias da gestão pública, favorecendo a apreensão de novos mecanismos de parceria. Este artigo contribui para uma nova visão da gestão pública da unidade federada e das relações que estabelece com outras instâncias de poder.

Portanto, esta *RAP* pretende ser uma contribuição, ainda que incipiente, para os gestores municipais visualizarem estratégias e mecanismos de gestão das políticas públicas municipais que possibilitem ultrapassar práticas tradicionais. A avaliação de políticas sociais e a identificação de instrumentos de gestão devem ser uma preocupação constante do gestor municipal que procura melhorar as condições de vida dos seus munícipes. Essa é uma tarefa complexa, que exige um constante processo de inovação, criatividade e transparência, pelo estabelecimento de parcerias e otimização de recursos.

Luciano Antonio Prates Junqueira
Sociólogo, professor da FEA/PUC-SP e da Unisantos