

## MATO QUEIMADO: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO SOCIAL

Luciana Scherer<sup>1</sup>

Edemar Rotta<sup>2</sup>

Jorge Schommer<sup>3</sup>

Louise de Lira Roedel Botelho<sup>4</sup>

### Resumo:

A gestão social é um processo gerencial no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Esse modelo de gestão, procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico. Sendo assim, o significado adotado associa a gestão social à possibilidade de gestão democrática e participativa no espaço público. Mato Queimado, um município de pequeno porte, localizado no interior do Estado do Rio Grande do Sul, possui uma história peculiar. Desde a sua emancipação, em 2000, não realizou a experiência de uma disputa eleitoral típica e adotou o consenso como estratégia para o processo de tomada de decisão municipal, caracterizando uma prática de Gestão Social. Este texto visa analisar a experiência concreta desse município no tocante aos princípios da gestão social. Para tanto, utilizou-se da pesquisa interpretativista com abordagem qualitativa. Como resultados, verificou-se que é fundamental para a gestão social o processo de cidadania deliberativa do município, além disso o texto apresenta destaque para a importância das redes de relações na construção de um espaço público para a gestão social, e o surgimento de um movimento de emancipação dos envolvidos e do próprio município o qual retrata uma espécie de negação do modelo existente na cidade-mãe. Espera-se que este estudo, sirva de subsídio para novas pesquisas com a temática da gestão social na esfera pública.

**Palavras chave:** Gestão social; administração municipal; Mato Queimado; deliberação democrática.

### Introdução

A administração pública tem se constituído como uma área de estudos interdisciplinar, que mobiliza pesquisadores das mais diversas ciências, em especial as ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, na tentativa de compreender o universo que a envolve, propondo alternativas para os problemas evidenciados e apontar caminhos para uma relação profícua entre Estado, Sociedade e Mercado.

A tradição de estudos nesta área evidencia que, a partir da segunda metade do século XX, consolida-se a compreensão de que a administração pública requer um instrumental teórico-prático específico a fim de entender suas características, relações e interesses em jogo,

---

<sup>1</sup>Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÌ). Mestra em Ciências Sociais pela PUCRS, Administradora pela UFRGS. Professora da URI, Cerro Largo Mail: [lucianascherer@yahoo.com.br](mailto:lucianascherer@yahoo.com.br)

<sup>2</sup>Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor da UFFS, Cerro Largo. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado, – PUCRS. Mail: [erotta@uffs.edu.br](mailto:erotta@uffs.edu.br)

<sup>3</sup> Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Graduado em Administração (URI). Professor da URI, Cerro Largo. Mail: [schommerjas@gmail.com](mailto:schommerjas@gmail.com)

<sup>4</sup>Pós-Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPEGC) pela UFSC. Mestrado e Doutorado no mesmo programa. Professora da UFFS, Cerro Largo. Mail: [louisebotelho@uffs.edu.br](mailto:louisebotelho@uffs.edu.br)

bem como possibilitar referenciais capazes de responder aos grandes desafios que a mesma enfrenta, quer provenientes do seu contexto interno, externo e das diversas ciências no cenário contemporâneo (DOWBOR, 2001; ROTTA, 2016).

Este instrumental teórico-prático que vem se constituindo, aponta para a necessidade de superar a mera aplicação dos princípios da gestão empresarial privada, caminhando para o que muitos<sup>5</sup> vem chamando de “gestão social”. Este texto visa contribuir nesta construção analisando a experiência concreta de um pequeno município brasileiro localizado no interior do Estado do Rio Grande do Sul, Mato Queimado, que tem procurado implantar, desde a sua instalação, em 2001, uma proposta de gestão que se aproxima muito dos princípios da gestão social.

O texto está organizado em três partes. Na primeira apresentam-se as características sócio históricas e o perfil atual do município de Mato Queimado. Na segunda, trabalham-se os princípios básicos da gestão social. Na terceira, analisa-se a proposta implantada, com o intuito de identificar possíveis vínculos com concepções e práticas emanadas dos pressupostos da gestão social. Por fim, apontam-se algumas considerações finais provenientes do estudo realizado.

## **1 Mato Queimado: características sócio históricas e perfil atual**

Mato Queimado tem sua origem ligada ao processo de recolonização do antigo território missioneiro, iniciado na segunda metade do século XIX, após a troca definitiva, entre Portugal e Espanha, do território das Missões pela Colônia de Sacramento. Com a desagregação da experiência missioneira, o território passa a ser objeto de disputa entre fazendeiros, caboclos e “colonos imigrantes”. Nas primeiras décadas do século XX, a área hoje pertencente a Mato Queimado recebeu imigrantes, em sua maioria de origem alemã, provenientes das Colônias Velhas<sup>6</sup> e da vizinha Colônia Serro Azul (atual Cerro Largo), consolidando um modelo de ocupação com base na pequena propriedade (entre 20 e 30 hectares) de economia familiar, na agropecuária, no pequeno comércio, na agroindústria tradicional e na formação de comunidades na área rural, o que permanece como uma de suas marcas características até o período atual, pois mais de 70% de sua população ainda reside na área rural.

---

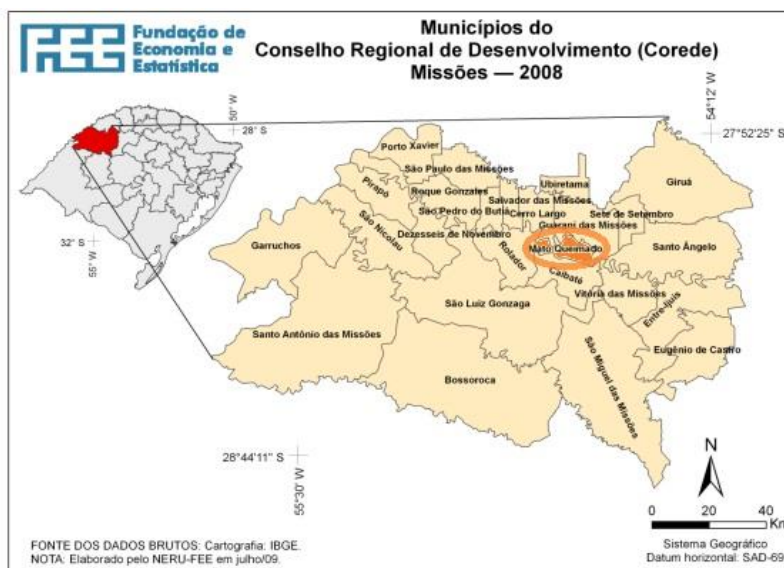
<sup>5</sup> Para um panorama deste debate pode-se consultar Cançado, Tenório e Pereira (2011).

<sup>6</sup> Termo utilizado para definir as primeiras colônias alemãs do estado do Rio Grande do Sul, localizadas no vale do rio dos sinos, hoje São Leopoldo, Montenegro e São Sebastião do Caí.

Os primeiros passos na formação e desenvolvimento da comunidade que hoje abriga a sede do município ainda se dão como vila pertencente ao município de São Luiz Gonzaga, na primeira metade do século XX. Com a emancipação de Caibaté, em 1965, Mato Queimado torna-se distrito do mesmo, através do Decreto-lei federal nº 13, de 26/05/1966 (IBGE, 2017). A condição de distrito não ameniza os históricos conflitos com a sede do novo município, mas sim evidencia trajetórias paralelas e com dificuldades de conciliação (WESZ, 2014). O desejo de emancipação vai sendo construído até aflorar com intensidade no início da década de 1990. De forma especial, as eleições de 1994, desencadeiam o processo de luta pela emancipação, relatado no histórico do município como sendo “marcado por episódios de luta, tristeza, derrota, dor e persistência” (MATO QUEIMADO, 2017, p. 03). A Lei Estadual nº 9.607, de 20/03/1996 criou o novo município, mas os questionamentos, vetos e percalços jurídicos somente permitiram que as primeiras eleições fossem realizadas em 01/10/2000. A opção pelo consenso, na escolha do primeiro prefeito e vice, já havia sido tomada pela comunidade e foi chancelada nesta eleição, dando legitimidade a um processo de se sustenta por cinco processos eleitorais. Fato inédito em termos de Brasil.

Mato Queimado é um município brasileiro situado na região noroeste do Rio Grande do Sul, com área territorial de 114,6 Km<sup>2</sup> e população de 1.799 habitantes, sendo 27% urbana e 73% rural (IBGE, 2010), apresentando densidade demográfica de 15,4 hab/Km<sup>2</sup>. Distancia-se 470 Km de Porto Alegre, no sentido Leste-Oeste, e 36 Km Norte-Oeste de Santo Ângelo. Faz limite com os municípios de Cerro Largo, Guarani das Missões, Caibaté e Rolador. É o menor município, em número populacional, dos 25 municípios que compõem o COREDE Missões. Vide sua localização no Mapa da Região das Missões.

**Figura 1** – Mapa Político da Região das Missões – Mato Queimado.



Fonte: COREDES MISSÕES, 2012

A economia do município está centrada na produção agropecuária, com destaque para a produção de grãos (soja, milho e trigo), leite, suínos e aves. A pequena indústria, o comércio e a prestação de serviços giram em torno das necessidades da agropecuária e dos serviços públicos. O Produto Interno Bruto (PIB) somou, em 2014, a cifra de R\$ 44.578.000,00 e o PIB *per capita* a cifra de R\$ 24.655,89 (FEE, 2017)<sup>7</sup>.

As características socioeconômicas geram uma formação social com índices de distribuição de renda bem acima da média estadual (Índice de Gini de 0,43 na comparação com os 0,54 registrados no RS e os 0,53 no Brasil, em 2010)<sup>8</sup>, assim como indicadores bastante expressivos nas áreas de saúde (expectativa média de vida de 77,2 anos na comparação com os 75,4 registrados para o RS e os 73,9 para o Brasil, em 2010) e educação (fluxo escolar por faixa etária e anos de estudo da população adulta)<sup>9</sup>. Os dados do Índice de Desenvolvimento Humano situaram Mato Queimado, em 2010, como um município na faixa de Alto Desenvolvimento Humano (IDHM entre 0,700 e 0,799), com indicador de 0,717. A dimensão que mais contribuiu para situar o município nesta faixa foi a longevidade (0,870), seguida da renda (0,702) e da educação (0,603). Os grandes desafios que ainda persistem na área da educação são a superação do analfabetismo e a expansão dos indicadores de conclusão do ensino médio e acesso ao ensino superior.

## 2 Referenciais de Análise

<sup>7</sup> Vide <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Mato+Queimado>

<sup>8</sup> Vide [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/mato-queimado\\_rs](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/mato-queimado_rs)

<sup>9</sup> Vide <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Mato+Queimado>

A trajetória da Administração Pública Brasileira, para Freitas Junior (2009), pode ser descrita em quatro modelos: a Patrimonialista, a Burocrática, a Gerencialista e a Social. Nessa perspectiva, Martins (1977, apud FREITAS JUNIOR, 2009) refere que a administração pública patrimonialista era aquela utilizada já no período colonial, cuja administração estava assentada em um enorme aparelho estatal, composto por uma elite improdutiva, formada por antigos nobres. Esse modelo caracteriza-se pelo personalismo, pela propriedade privada e pelo nepotismo, cuja dissociação entre o público e o privado converge para o fortalecimento do poder pessoal e dos interesses próprios, em detrimento do coletivo.

A administração pública burocrática pode ser definida como um modelo em que vigora o princípio da competência, dada por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, hierarquia funcional, especialização profissional, jornada de trabalho definida e subordinação dos cargos às normas estabelecidas. Além disso, este modelo não está orientado para o atendimento às necessidades dos cidadãos, preocupando-se essencialmente com o processo e os procedimentos para o desenvolvimento dos serviços públicos (FREITAS JUNIOR, 2009).

A administração pública gerencial (APG), introduzida no Brasil por Bresser-Pereira, em 1998, com a proposta de Reforma do Estado<sup>10</sup>, buscava superar a visão simplista e mecanicista do modelo burocrático, tendo como objetivos centrais o enfrentamento da crise fiscal, a redução dos custos e a eficiência da administração dos bens, recursos e serviços inerentes ao Estado, protegendo-o contra os interesses do nepotismo e da corrupção (PEREIRA, WILHEIM, e SOLA, 1999).

Nesse período, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas, em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, tais Conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de outro regime de ação pública na esfera local, caracterizado pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001).

No entanto, estudos realizados por pesquisadores ligados à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), mais especificamente ao Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), constataram que a

---

<sup>10</sup> Referências básicas de debate em torno da proposta podem ser encontradas em Pereira, Wilhelm e Sola (1999).

efetividade desta nova estrutura governamental só seria possível se estivesse aliada à cidadania deliberativa. Essas pesquisas apontaram para um novo modelo de gestão pública: a gestão social.

Para De Paula (2005, p. 115), “na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepujaram a dimensão sociopolítica” Dessa forma, não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social, no presente e no futuro.

Por sua vez, Tenório (2008, p. 40) caracteriza Gestão Social como “o processo gerencial dialógico, cuja autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, em que procura-se atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico.” Portanto, a lógica que deve orientar a gestão é o diálogo em vista da construção coletiva, via consensos possíveis, das melhores soluções, de acordo com os contextos e interesses em jogo. A gestão social é orientada para o “entendimento dos participantes” e não apenas para a execução de fins previamente estabelecidos por um pequeno grupo ou até mesmo pelas maiorias que controlam os empreendimentos, as instituições, os programas, os projetos e as políticas públicas. É necessária a articulação entre as necessidades administrativas e políticas postas pelas exigências da democracia e da cidadania, potencializando o saber e a competência técnica dos sujeitos.

Conforme Cançado, Tenório e Pereira (2016, p. 131) “a gestão social tem uma perspectiva ontológica nominalista, pois a tomada de decisão coletiva sem coerção tem como pressuposto a questão da intersubjetividade (transparência) e da construção da realidade a partir do entendimento”. Assim como é caracterizada pelo antipositivismo, pois pressupõe que a realidade social pode e deve ser construída no interesse dos seus membros e a partir de sua percepção; e pelo voluntarismo, pois a liberdade (ou autonomia) de escolha é condição necessária para este processo.

Quanto ao par gestão estratégica e gestão social, eles significarão que o primeiro atua determinado pelo mercado, portanto, é um processo de gestão que prima pela competição, onde o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto, é um processo de gestão que deve primar pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a cooperação o seu motivo. Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo — o indivíduo; na gestão social deve sobressair o diálogo — o coletivo. A definição de gestão social, portanto, vai estar apoiada na compreensão da inversão

desses pares de palavras, bem como do conceito de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2006, p. 1146).

Com base nas afirmações de Tenório, entende-se que o fundamento epistemológico da gestão social baseia-se nas derivações conceituais da Escola de Frankfurt, mais precisamente na Teoria da Ação Comunicativa, proposta por Jürgen Habermas. Habermas (1987) pauta que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos à medida que o mundo da vida,<sup>11</sup> substância estruturante da razão da pessoa humana, é submetido à razão funcional mediante ações estratégicas (TENÓRIO, 1998).

O agir comunicativo funda-se no diálogo argumentativo, com vistas ao entendimento entre os sujeitos. Nele, “a verdade é a promessa de consenso racional, ou seja, não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica” (TENÓRIO, 1998, p. 126). A questão, portanto, não é o aspecto técnico da solução “mais adequada”, mas o próprio processo através do qual se constrói, por meio do diálogo entre os agentes em condição de igualdade, soluções que representem os consensos construídos. Trata-se, enfim, da criação de estruturas de debate público democrático, capazes de possibilitar, através do diálogo, que a razão comunicativa se afirme diante da razão instrumental, produzindo soluções pactuadas no exercício autônomo da cidadania.

Habermas concebe a ação social a partir da interação comunicativa, marcada pelo duplo processo de (i) interpretação negociada de uma definição comum da situação e (ii) do entendimento linguístico daí decorrente. Na ação comunicativa os participantes, dentro de um procedimento argumentativo, estabelecem acordo comum sobre questões vinculadas à verdade, justiça e autenticidade. Esse acordo, formado com base numa pretensão de validade, é necessário, no ato comunicativo, para que qualquer dos interlocutores possa contestar, de maneira fundamentada, através de argumentos, a pretensão de validade alheia (FORESTER, 1994).

---

<sup>11</sup> Os componentes estruturais do mundo da vida são: a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual). “Chamo cultura ao acervo de saber, em que os participantes à comunicação se abastecem de interpretações para entender-se sobre algo no mundo. Chamo sociedade as ordenações legítimas através das quais os participantes na interação regulam suas pertinências a grupos sociais, assegurando com isso a solidariedade. E por personalidade entendo as competências que permitem a um sujeito ser capaz de linguagem e de ação, isto é, que o capacitam a tomar parte no processo de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade” (HABERMAS, 1987a, Vol. II, p. 196).

É possível apontar três características estruturantes da compreensão de gestão social. Em primeiro lugar, com forte influência de Habermas, tem-se o processo decisório coletivo, afastado de coerção externa e impositiva, baseado na argumentação, no entendimento e no diálogo. Em segundo, percebe-se a transparência, do que decorre a necessidade de a linguagem ser acessível a todos os participantes. Por fim, vislumbra-se, como resultado, a emancipação humana, tendo em vista o amadurecimento dos atores envolvidos, decorrente da participação efetiva no processo decisório, ao mesmo tempo que é condição dele (OLIVEIRA, CANÇADO e PEREIRA, 2010).

Tenório (2008, p. 158) ainda refere que é fundamental para a gestão social o processo de cidadania deliberativa, o qual significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Processos estes que exigem a participação consciente dos cidadãos, evidenciadas na compreensão do processo e não apenas na preocupação com o resultado. Quando uma pessoa ou grupo de pessoas age sem o entendimento das razões e consequências de seus atos, a participação é restrita, estabelecida em função de alguma espécie de relação de dominação, onde, a partir de algum tipo de poder persuasivo, determinado grupo impõe aos demais as decisões e os passos que devem ser seguidos. Nestas situações, a falta de senso crítico faz a participação pouco se distinguir do simples adestramento (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997).

Outra característica da participação consciente está na forma de assegurá-la. “Não há participação imposta, concedida ou doada” (DEMO, 1991, p. 35). A participação não pode ser forçada, nem aceita como donativo, sua legitimidade encontra-se na conscientização da sua importância, na negociação de espaços para o seu exercício e no estabelecimento das regras que irão democraticamente delimitar a sua prática. A ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos e dos espaços participativos demandam tempo e uma ação continuada.

A participação, portanto, deve ser vista como o principal instrumento de acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado. Contudo, para o alcance da cidadania plena, faz-se necessário a organização social e a participação política dos cidadãos nos diferentes espaços da esfera pública.

Fischer (2002, p. 27-28), por sua vez, aponta cinco proposições que estariam na base do que se entende por gestão social:



A primeira está relacionada à articulação de múltiplos níveis de poder que traz em seu bojo uma carga potencial de conflito de interesses entre os atores envolvidos e o seu poder de decisão; a segunda apresenta a gestão do desenvolvimento social como um campo com práticas híbridas e contraditórias, pois a cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos; a terceira delinea o campo como marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência, porém, estes termos são tratados dentro da especificidade do campo, de prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações; a quarta proposição mostra que a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais e sua subjetividade que são afetadas por muitos fatores, dentre eles a história do gestor; a quinta proposição mostra a importância do contexto cultural, pois o gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades.

Desta contribuição de Fischer (2002), dois aspectos podem ser destacados, para além dos já apontados anteriormente: a quarta e a quinta proposição. Na quarta proposição ele destaca a importância das redes de relações e da própria história pessoal do gestor. E na quinta, aponta a relevância do contexto cultural, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades. O estudo realizado sobre Mato Queimado aponta a relevância destes aspectos no “sucesso” da experiência de gestão realizada. Experiência esta que é detalhada na sequência, a partir dos relatos de quem a vivencia no dia a dia da sociedade local.

### **3 Mato Queimado e a construção de gestão social**

Para as escolhas de como investigar as práticas que caracterizam a gestão social município de Mato Queimado, partiu-se do entendimento de que o método não é uma receita dada e acabada, mas sim um rumo, uma direção que se passa a seguir, dependendo do tema estudado e que a escolha dos métodos e abordagens usados na pesquisa evidencia as opções e intencionalidades dos pesquisadores. Assim, a pesquisa qualitativa mostrou-se bastante apropriada para esse estudo, já que para empreender métodos qualitativos é preciso aprender a observar, registrar e analisar interações reais entre pessoas, e entre pessoas e sistemas (LIEBCSCHER, 1998).

As questões teórico-metodológicas pautam-se, principalmente, nos seguintes pressupostos: uma pesquisa interpretativa no sentido de tentar entender as percepções dos atores públicos e privados sobre a maneira de administrar esse município. A metodologia utilizada foi a das ciências sociais, sendo o estilo qualitativo, com as seguintes técnicas: leitura e análise de documentos, entrevistas narrativas com os gestores e moradores desse município. Nesta pesquisa, as entrevistas surgiram como a oportunidade de descobrir indícios e explorar dimensões da realidade do município de Mato Queimado, a partir do referencial teórico aqui apresentado.

As entrevistas narrativas foram organizadas em três blocos temáticos: o primeiro pautado em questões relativas aos processos de discussão e espaços onde as pessoas conseguem manifestar as suas

ideias, o segundo sobre a conduta dos gestores públicos e o terceiro, em relação a percepção dos resultados da gestão pública desses gestores legitimados por meio de consenso ao longo da existência do município.

O primeiro aspecto de análise que merece destaque é sobre o movimento de emancipação, e o que parece sustentar o consenso: uma negação do modelo existente na cidade-mãe. Segundo os entrevistados, a política em Caibaté é marcada – desde sempre e ainda hoje pela rivalidade partidária, dividindo a cidade em esferas muito bem definidas: quem é de um lado, não apóia o outro. Então, quando cogitou-se emancipar Mato Queimado, segundo as entrevistas, os moradores tinham em mente que ali as eleições não deveriam ser pautadas apenas em uma disputa política, mas em uma construção de ideias para que todos saíssem ganhando:

Quando então surgiu o movimento de emancipação aqui no território de Mato Queimado, uma coisa que sempre se falava é que aqui não poderia ter a divisão e as brigas que se tinha em Caibaté. Ninguém gostava daquilo. As pessoas pareciam querer alguma coisa diferente daquela briga político-partidária que conheciam nas campanhas anteriores. Aquilo é ruim, divide a comunidade. Divide todo mundo. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito).**

E a partir dessa negação, surge a percepção sobre o consenso:

Eu nasci em Cerro Largo, mas moro aqui em Mato Queimado desde que casei, isso há 40 anos. Então eu morava, na verdade em Caibaté. Mato Queimado era Caibaté, então sei como era antes. O que eu acho, é que pra quem não é da política, assim como a maioria das pessoas, quem é povo e não tem partido, não vai ser prefeito ou vereador, ou vai ter algum cargo na prefeitura, acha é muito bom não ter essas disputas eleitorais. Era horrível antes de emancipar, ter que ficar ouvindo as brigas dos candidatos lá de Caibaté. A vontade era votar em nenhum, porque só tinha briga, antes e sempre. Não parecia que os candidatos queriam trabalhar para o povo, parecia bem mais só disputa de poder mesmo. Então, aqui não ter isso, é bom sim. Eu acho que é bem melhor aqui do que nas outras cidades. **Entrevista 03 (Moradora, Dona de Casa)**

Ao longo das entrevistas narrativas, muitos posicionamentos dos entrevistados remetem à ideias e pressupostos da construção teórico-epistemológica sobre a gestão social. Destacam-se: as decisões tomadas no município; os espaços onde as pessoas podem manifestar opinião, ouvir e serem ouvidas; as redes, o relacionamento e a história do gestor; a confiança produzida pela administração pública e a necessidade de resultados positivos para a sustentação do modelo de consenso.

Sobre as decisões tomadas no município e os espaços onde as pessoas podem manifestar a sua opinião, ouvir e serem ouvidas:

Uma vez por ano, a gestão vai em cada comunidade e apresenta tudo que fez, todos os resultados, as dificuldades, as decisões tomadas. É um momento de falar mas também de ouvir, não é uma simples apresentação de realizações. Existe uma troca de informações. A comunidade ouve os resultados, as dificuldades da gestão, mas

também fala, exige e ajuda com ideias. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito).**

Claro que as decisões mais comuns são lá com o prefeito. A gente nem consegue conversar sobre tudo sempre. O que tem de bom é que sempre tem encontro para a prefeitura apresentar as coisas que faz. E aí quem tem interesse vai, pode escutar e ficar sabendo das coisas, e também pode dar seus “pitacos”. Eu acho que pelo menos uma vez por ano tem isso de virem apresentar as coisas, às vezes no clube, ou na escola, num lugar que a gente possa se reunir. **Entrevista 05 (Morador, Empresário).**

Até hoje as pessoas que entraram como prefeito sempre foram muito próximos e tranquilos para conversar. Não tem aquilo de ser uma autoridade, uma pessoa cheia que não quer saber da gente. Se precisar conversar, não tem problema. Até na missa a gente encontra o prefeito e pode perguntar uma coisa, ou dar uma opinião. Quem quer ter reunião, consegue. E quem quer ir nos conselhos, ou nos encontros pode conversar e perguntar. O que não pode é reclamar e não participar e dar opinião. Isso eu acho que é errado **Entrevista 06 (Morador, Agricultor).**

Uma coisa importante sobre a gestão ouvir as pessoas. Já aconteceu de cargos de confiança serem desligados da gestão pública municipal por pressão da comunidade. A comunidade não aceitou aquelas pessoas, e a partir das manifestações, foram desligados. E eram pessoas competentes, que tinham qualificação, mas a partir de manifestações da sociedade, a partir da pressão das pessoas, não foram aceitas. Aí tem que ouvir a população. Tem que legitimar o que o povo coloca para nós. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito).**

A importância, colocada por Fischer (2000) sobre as redes de relações e da própria história pessoal do gestor destacam-se nas falas do gestor público, que demonstra preocupação com a imagem que passa para as pessoas, e sobre o fato de que, ao olhar no olho dos moradores para solicitar a confiança, precisa transmitir seriedade e compromisso com o município. Ainda nessas falas do gestor é possível identificar a perspectiva ontológica nominalista, destacada por Cançado, Tenório e Pereira (2016), no sentido que a construção do modelo acontece no contato entre as pessoas, no olho-no-olho, na relação entre gestor e moradora e, mais uma vez, na confiança mútua:

Aqui não tem campanha com comício, briga, material eleitoral. Aqui a campanha é feita com visita, casa a casa, onde a gente vai conversar com as pessoas, ouvir o que elas têm para dizer de bom ou de ruim. E as pessoas julgam, e julgam antes da campanha, quando os nomes são escolhidos, então eu preciso ser uma pessoa com amizade, respeito e preciso respeitar para que as pessoas possam confiar em mim e saber que meu compromisso é com o melhor para Mato Queimado. Assim eu preciso olhar no olho das pessoas, ter um bom relacionamento antes, durante e depois da escolha do nome. O gestor precisa ser próximo das pessoas. E eu não me vejo como uma autoridade acima de ninguém. Sou uma pessoa da comunidade que fui escolhido para estar na prefeitura como gestor. Essa é a relação que eu tenho, quero que as pessoas tenham confiança na gente. Mas para confiar, eu preciso ter um bom relacionamento com as pessoas, ouvir, prestar atenção. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito).**

Sabe outra coisa boa sobre não ter comício, campanha eleitoral como nos outros municípios? Eu não preciso prometer cargo para ninguém. E eu digo: não estou na

prefeitura para isso! Me preocupo sim com o que as pessoas querem e o que pensam de mim, e como vão me ver, como vai ser minha história aqui. Eu não quero que as pessoas digam que eu fui aquele que ficou colocando gente na prefeitura porque era meu amigo ou do meu partido. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito)**

Ainda ligado a necessidade de relacionamento, é possível identificar em algumas falas a noção de confiança produzida pela administração em relação à população, e isso é um dos aspectos básicos da gestão social, em que o elo (e portanto a relação) do gestor com a população é sua aceitação e não o princípio da autoridade ou poder de mando, imposição, conforme Demo (1991) aborda a gestão social. Importante destacar ainda, que essa confiança, é atrelada, segundo as falas, tanto ao relacionamento do gestor, quanto a percepção dos resultados oferecidos:

Na verdade, falar em resultados da prefeitura sempre é complicado. Porque quando a gente fala sendo morador, sempre tem coisa para criticar, ou achar que pode ser melhor, ou que poderia ter mais serviços, mais coisa para a população. A gente sempre quer mais e melhor. E eu sinceramente, acho que o poder público poderia fazer mais e melhor. Mas se a gente comparar com outras cidades, acho que aqui é bom sim. Eu vou te contar uma história: Ano retrasado, um irmão meu, que mora em uma cidade vizinha, teve que fazer um tratamento de câncer, e no final do tratamento tinha que ir todos os dias para Ijuí fazer radioterapia. Isso durou uns 30 dias, mais ou menos. A prefeitura lá da cidade dele, não levava. Ele teve que se virar, um dia um filho levava, outro dia um vizinho, um dia um amigo, e assim por diante. Acho que se fosse aqui em Mato Queimado, a prefeitura ia dar esse transporte, ia levar a pessoa doente para fazer esse tratamento lá em Ijuí. E outra, se a prefeitura aqui não fizesse isso, a gente ia lá no prefeito e ia explicar a situação e acho que ele daria uma solução. Ele daria um jeito de atender esse morador. Afinal, é isso que a prefeitura tem que fazer. **Entrevista 04 (Moradora, Professora)**

A moradora, acima destacada, mesmo sem deixar de reconhecer aquilo que é positivo, tem muito clara a percepção crítica sobre os resultados oferecidos pela administração pública. Isso vai ao encontro da percepção do próprio prefeito sobre a necessidade de uma gestão pública com indicadores, e como as pessoas, de um lado depositam confiança, mas de outro cobram trabalho e resultado:

O que eu faço e apresento para a população é o que faz com que esse modelo de gestão se sustente. O que vale é o atendimento que a gestão publica oferece população. Se a população está satisfeita, aí o modelo funciona. Ninguém quer mudar o que está bom. A saúde é orgulho. Tem atendimento de tudo que é tipo, exames, etc. enquanto a população entender que a gente faz o melhor para todos. E as pessoas confiam, aceitam o consenso, cobram: querem sempre coisa melhor. Essa expectativa não para, é um círculo. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito)**

Outra fala que é imbuída de uma percepção importante: de uma lado a cobrança dos moradores, de outro o reconhecimento dos resultados e a confiança no gestor:

Olha, eu não ia querer ser prefeito nunca, porque o povo sempre acha que a prefeitura tinha que ser melhor. Mas pelo menos aqui, a gente não ouve falar em dívida da prefeitura, em falta de pagamento de funcionário, que não pode construir posto de saúde porque não tem dinheiro para pagar médico depois. Se eu vou no posto eu consigo uma consulta. Dentista eu tenho pela prefeitura também. Ganho remédio, se precisar. Se não tem remédio no posto, eu vou na farmácia e depois a prefeitura paga, a gente pode confiar que vai ter o remédio. Isso a gente tem que considerar como uma coisa boa que a prefeitura tem pro povo. **Entrevista 06 (Morador, Agricultor)**

Essa avaliação crítica sobre os resultados, polarizada de um lado sobre a alta expectativa da comunidade quanto aos serviços da administração pública, e de outro sobre a percepção de que, embora se espere sempre melhores resultados, mas que há que se reconhecer o que se tem de positivo remete a duas noções importantes da teoria de gestão social: primeiro, à percepção do Bem Comum (2008), e segundo, à participação consciente dos cidadãos, evidenciadas na compreensão do processo e não apenas na preocupação com o resultado (TENÓRIO, 2008). Já que sem essa percepção crítica daquilo que se faz, daquilo que se espera e daquilo que é possível realizar para na administração pública, pouco se diferenciaria de uma participação baseada em um adestramento (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997).

A realidade encontrada em Mato Queimado, como a única experiência onde, desde a sua emancipação, a disputa eleitoral é realizada via consenso, já que “a eleição, o voto nas urnas ocorre por mera formalidade imposta pela lei (Entrevistado 02)”, é um grande laboratório para se entender a gestão social, a confiança entre o gestor público e a comunidade, a relação entre a expectativa da comunidade e os resultados apresentados pela administração pública, a forma como as relações de disputa de poder são estabelecidas e muitas outras questões estudadas pelas ciências sociais.

É certo que o modelo é favorecido pelo pequeno tamanho do município, onde as pessoas conseguem ter contato umas com as outras, e, as vozes são passíveis de serem ouvidas, e nesse sentido perspectiva ontológica nominalista, destacada por Cançado, Tenório e Pereira (2016) faz-se possível de ser implementada. Mas observada nessa realidade, vai questão ali vai mais além do fato de Mato Queimado ser um pequeno município do interior, pois denota-se a disposição da comunidade na construção desse modelo, na forma de relaciona-se com os gestores, na forma de cobrar resultados e na percepção da importância da construção do “Bem Comum”, como colocado por Tenório (2008), já que, há uma percepção muito clara que a disputa política da cidade-mãe, não é uma boa forma de se fazer política.

Em Mato Queimado, segundo as investigações, a preocupação com a qualidade dos serviços prestados supera as disposições para a disputa eleitoral baseada em lados opostos.

### **Conclusão**

Pensar em gestão social é pensar além da gestão de políticas públicas, mas sim estabelecer as articulações entre ações de intervenção e de transformação do campo social (Gomes et al. 2008, p. 59). Nesse sentido, a gestão social ganha uma conotação ampla, não se restringindo à esfera público-governamental, embora para essa esfera tal conceito torna-se peculiar e estratégico para alguns municípios, por ora desafiador.

TENÓRIO (2006, p. 1146) argumenta que a gestão social é um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação, pautado por valores como a inclusão, a igualdade, o pluralismo, a autonomia e o bem comum. A gestão social constitui-se, portanto, em possibilidade concreta de gestão democrática participativa na definição dos problemas e das soluções vivenciados por uma comunidade ou organização específica.

Neste estudo, verificou-se que o caso do município de Mato Queimado mostra-se relevante devido aos acontecimentos e as suas características. Em Mato Queimado há a evidência de uma espécie de negação do modelo de gestão pública utilizado pela cidade-mãe (Caibaté), no intuito de se construir coletivamente uma nova proposta de gestão pública municipal. Verificou-se também através dos extratos das falas dos entrevistados que os próprios moradores aprovam esse modelo de gestão, fazendo-se participes do processo decisório e contribuindo com as demandas e cobranças para a administração pública do município.

Alguns aspectos característicos da teoria de Gestão Social são encontrados nas falas, tanto dos gestores públicos como dos atores integrantes da comunidade, o que levam a uma consideração preliminar sobre a relação do município com essa prática de administração pública:

1. A preocupação com o bem comum acima das disputas eleitorais;
2. A concepção crítica e madura sobre a expectativa da comunidade quanto aos resultados da administração pública e sobre o que é possível de realizar;
3. A relação do gestor público com a comunidade, no sentido de colocar-se próximo e acessível para ouvir e ser ouvido sobre as questões do município;

4. A preocupação do gestor público com a sua história e com a sua imagem junto à comunidade;
5. A necessidade de transparência e apresentações de resultados e discussões sobre as questões do município.

Diante da experiência em análise, coloca-se que Mato Queimado é um case de gestão pública social que merece ser analisado por diversos pontos de vista, em níveis epistemológicos e ontológicos, pois esta pesquisa limitou-se a tecer alguns apontamentos sobre a esfera social, muito embora sabe-se que é necessário a elaboração de pesquisas específicas no município no intuito de desvendar o próprio caso em estudo.

### Referências

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In: ARBIX, G; ZILBOVICIUS, M; ABRAMOVAY, R. (Orgs.). Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001. p. 197-221.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico - 2010**. Disponível em: <[www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br)>. Acesso em: 8 abril 2017.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **IBGE – Cidades – Rio Grande do Sul – Caibaté**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=430330>. Acesso em 8 abril 2017.

MATO QUEIMADO. **Histórico do Município**. Disponível em: <<http://www.matoqueimado-rs.com.br/site/conteudos/765-historico-do-municipio>>. Acesso em: 30 março 2017.

WESZ, M. M. Caibaté – RS: Imigração e Missioneirismo. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, Suplemento especial – I EPHIS/PUCRS - 27 a 29.05.2014, p.737-754. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/download/19068/12127>>. Acesso em: 29 maio 2017.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, set, p. 681-703, 2011.

FORESTER, J. Teoria crítica e análise organizacional. **Plural**, v. 1, p. 131-148, 1994.

FREITAS JUNIOR, D. B. DE. **Avaliação Da Administração Pública Gerencial Em Municípios Por Meio De Indicadores**. 2009. 139 f. Dissertação (mestrado em administração) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2009.

GOMES, G. da S. et al. Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS. In CANÇADO, A. C. et al. (Org.) **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008b.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987. 2 v.

JACOBI, P. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LIEBSCHER, P. **Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program**. Library Trends, v. 46, n. 4, p. 668-680, Spring 1998.

OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teóricoconceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v.8, n.4, p. 613-626, 2010.

PAULA, A. P. P. DE. Administração Pública Brasileira Entre O Gerencialismo E A Gestão Social. Revista de Administração de Empresas , v. 45, p. 36-49, 2005.

PAULA, A. P. P. DE. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204p.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998a.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista Administração Pública**, v. 32, n. 5, set/out, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista Administração Pública**, v.31, n.4, jul/ago, p. 101-125, 1997.  
TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) **RAP Rio de Janeiro** 40 (6): 1145-1162, Nov./Dez. 2006.

ROTTA, E. Gestão pública participativa e compromisso social: a experiência de gestão da Universidade Federal da Fronteira Sul. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais**. Porto Alegre: SBEO/UFRGS, 19 a 21 de Outubro de 2016. Disponível em: <<https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo>>. Acesso em 01 jun. 2017.

PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J; SOLA, L (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.