

Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade

A GESTÃO SOCIAL COMO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: MATO QUEIMADO – RS

SOCIAL MANAGEMENT AS AN INNOVATION IN PUBLIC MANAGEMENT: MATO QUEIMADO – RS

Luciana Scherer, Louise De Lira Roedel Botelho, Edemar Rotta e Jorge Schommer

RESUMO

A Gestão Social é um processo gerencial no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. O presente estudo tem por objetivo examinar a Gestão Social como uma possibilidade de inovação da gestão pública, focando na experiência concreta de Mato Queimado/RS, um pequeno município gaúcho que desde a sua emancipação 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 a ser examinada. Para tanto, utilizou-se da pesquisa interpretativista com abordagem qualitativa. Como resultado verificou-se que a experiência está fundada nos princípios da democracia deliberativa; existe uma opção clara dos gestores e da população em geral com a superação do modelo de gestão pública experimentado historicamente na relação com a cidade-mãe; a participação efetiva da população nos processos de gestão é tida como uma diretriz de governo; os resultados obtidos avalizam a experiência; e que a própria população local entende a experiência como um inovação na gestão pública. Espera-se que o estudo contribua para novas pesquisas sobre o tema da gestão social como inovação na gestão pública.

Palavras-chave: Gestão Social. Gestão Pública. Inovação. Mato Queimado – RS.

ABSTRACT

Social management is a managerial process in which decision-making authority is shared among participants in the action. The present study aims to examine Social Management as a possibility of innovation in public management, focusing on the concrete experience of Mato Queimado / RS, a small municipality that since its emancipation did not carry out the experience of a typical electoral dispute and adopted the consensus as a strategy for the municipal decision making process, characterizing a Social Management practice to be examined. To do so, we used interpretative research with a qualitative approach. As a result it has been verified that the experience is based on the principles of deliberative democracy; there is a clear option for managers and the general population to overcome the public management model historically experienced in relation to the mother city; the effective participation of the population in the management processes is considered as a guideline of government; the results obtained confirm the experience, and that the local population itself understands experience as an innovation in public management. It is hoped that the study will contribute to new research on the theme of social management as innovation in public management.

Keywords: Social Management. Public administration. Innovation. Mato Queimado- RS.

INTRODUÇÃO

A gestão 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. Essa área não passa às margens de olhares centrados na necessidade de inovação, e se observados alguns períodos históricos, é possível denotar alguns modelos e paradigmas que vem a tona no sentido de otimizar processos e posicionamentos acerca da forma que caracteriza a gestão pública.

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, 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 muitos¹ 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 sciohistóricas e o perfil atual do município de Mato Queimado. Na segunda, trabalham-se os princípios básicos da gestão social, identificando as características que permeiam a noção de gestão social como um processo inovador em gestão pública. 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 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 Velhas² 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.

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

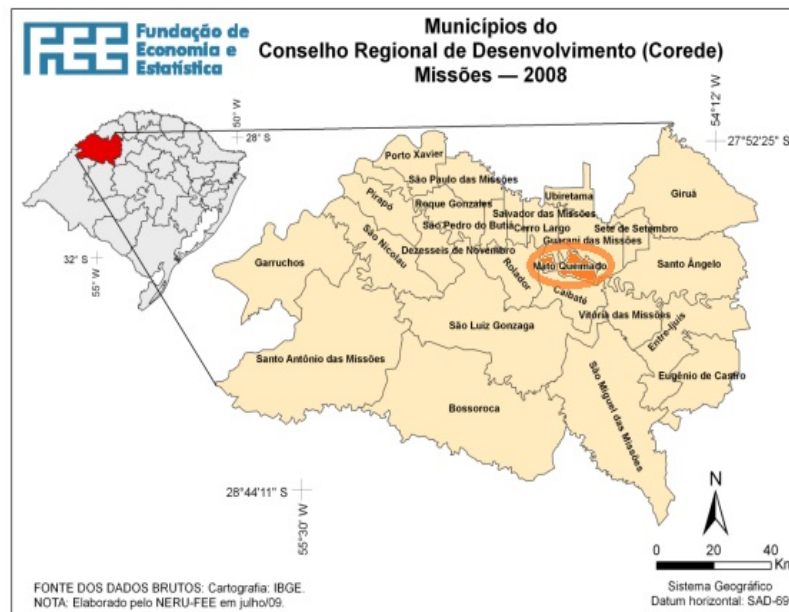
¹ Para um panorama deste debate pode-se consultar Cançado, Tenório e Pereira (2011).

² 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.

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 Km² e população de 1.799 habitantes, sendo 27% urbana e 73% rural (IBGE, 2010), apresentando densidade demográfica de 15,4 hab/Km². 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)³.

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

³ Vide <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Mato+Queimado>

os 0,54 registrados no RS e os 0,53 no Brasil, em 2010)⁴, 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)⁵. 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 A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: GESTÃO SOCIAL

As experiências históricas de gestão pública, tanto no Brasil quanto em nível mundial, tem ressaltado a necessidade de buscar alternativas que consigam aliar a eficiência dos processos, a participação da população e a satisfação do interesse público. Na trajetória recente das análises da gestão pública, no Brasil, a preocupação com a inovação é cada vez mais recorrente, senão em termos práticos, pelo menos em termos de preocupação com a construção de novos modelos (BOULLOSA e SCHOMMER, 2008), destacando-se os estudos sobre gestão social.

A trajetória da Administração Pública Brasileira, para Freitas Junior (2009), pode ser analisada a partir de quatro grandes modelos: Patrimonialista, Burocrático, Gerencialista e 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 Estado⁶, 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).

⁴ Vide http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/mato-queimado_rs

⁵ Vide <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Mato+Queimado>

⁶ Referências básicas de debate em torno da proposta podem ser encontradas em Pereira, Wilhelm e Sola (1999).

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 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.

Observa-se que nos moldes tradicionais da administração pública, de cunho centralizado e natureza burocrática, inexistia uma integração entre os gestores públicos e a população, mesmo, de forma particular ou através de movimentos associativistas, como forma de buscar uma inter-relação, objetivando a participação ativa do cidadão na definição dos pressupostos de coprodução do serviço público entre as diversas partes interessadas: o setor público, privado, o terceiro setor e a comunidade.

Esta integração possibilita agregar inovações de cunho social, trazendo a administração pública mais perto da população e, por conseguinte atenuando e dirimindo os problemas que afetam e assolam os cidadãos, pois, a solução poderá ser encontrada de forma solidária e uniforme.

Essa possibilidade de construção de um novo serviço público, por meio da gestão social traz, por consectário, uma coprodução do serviço público e por consequência uma maior legitimidade e efetividade na forma de gerenciar os recursos públicos.

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).

Nesse sentido, busca-se em pressupostos da gestão social bases para uma reflexão sobre a natureza inovadora desta abordagem. Para Tenório (2002; 2004), a gestão social emerge como um modelo de gestão baseado na democratização das relações sociais; nas práticas

participativas; no incentivo ao engajamento nas decisões e práticas; e em modelos decisórios e de baixo para cima. Portanto, a mesma contrapõe-se a modelos de gestão fundamentados na burocracia e na hierarquia, apresentando-se como potencial de inovação na concepção e na prática da gestão pública, especialmente no caso do Brasil. Para Keinert (2000), a inovação trazida pela gestão social está na mudança de perspectivas, que passa de uma concepção Estadocêntrica de relação entre Estado e sociedade, que restringe público a estatal, para uma concepção Sociocêntrica, na qual a noção de público é ampliada e se equipara a interesse público. Para Boullosa e Schommer (2008), a discussão é ainda mais aprofundada, no sentido de que as autoras passam a discutir a evolução da gestão social como de processo de inovação ou como produto inovador.

Essa discussão sobre a gestão social como processo de inovação ou como produto inovador consiste na crítica sobre uma modelização estática da gestão social (BOULLOSA E SCHOMMER, 2009), e portanto a mesma não pode ser vista sob a perspectiva de um produto inovador, pois produto é algo pronto e acabado. Deve-se sim, ter na gestão social uma perspectiva de processo de inovação, que busca novas experiências e não perde de vista o contexto no qual se está inserido. Como processo, portanto, a gestão social incentiva novos equilíbrios e possibilidades de ação de atores sociais mobilizados e interessados em participar dos assuntos pertinentes à transformação de determinada sociedade. A passagem de processo para produto deixa de lado não apenas a dimensão fenomenológica da inovação (pois esta é sempre produto casual, combinação acidental de efeitos esperados ou não esperados), mas também a ambiguidade conceitual que lhe conferia espaço para criatividade organizacional (BOULLOSA E SCHOMMER, 2008).

A partir desse referencial, o estudo realizado sobre Mato Queimado aponta a relevância destes aspectos na inovação da experiência de gestão baseada fortemente no consenso e na participação. Experiência esta que é detalhada na sequência, a partir dos relatos de quem a vivencia no dia a dia da sociedade local.

3 A INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA BASEADA NA GESTÃO SOCIAL – ANÁLISE DAS PRÁTICAS ESTABELECIDAS EM MATO QUEIMADO – RS

Para as escolhas de como investigar as práticas que caracterizam a inovação em gestão pública, a partir da experiência de gestão vivenciada no 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, sobre as quais posiciona-se:

As entrevistas narrativas são um instrumento valioso na investigação dos fenômenos. Elas são entrevistas em profundidade, que apresentam um campo aberto ao entrevistado, desprovido de uma estrutura prévia. Seu objetivo principal é aprender a

versão particular que sujeitos constroem em relação ao objeto. Elas se preocupam menos com uma descrição precisa dos fatos e mais com forma como o entrevistado conta os fatos e organiza seu discurso enquanto narrativa (JOVECHELOVITCH, 2000 p. 221).

Para o desenvolvimento desse estudo, partiu-se da análise da constituição política do próprio município, identificando os atores envolvidos no processo de emancipação e gestão pública. Uma vez identificados, coube, então, uma análise de discurso por meio das entrevistas narrativas, as quais foram conduzidas sistematicamente para assinalar-se alguns dos elementos que estabelecem a gestão pública como um processo inovador:

1. Indícios de reconhecimento de inovação nos discursos dos atores sociais;
2. A identificação de processos decisórios de baixo para cima;
3. A negação do processo decisório baseado somente na hierarquia;
4. A perspectiva Sociocêntrica;
5. A identificação da noção de bem público ampliado para interesse público;

Nesse sentido, o primeiro aspecto que surge nas falas dos entrevistados foi em relação ao processo de emancipação, sobre o qual, nos discursos, emerge uma noção de negação do modelo existente na cidade-mãe, Caibaté. Termos como diferenças, novas formas, inovação e fazer diferente, caracterizam os posicionamentos:

Na cidade-mãe, a disputa política sempre foi tradicional. Em tempos de eleição municipal tem um clima tenso, de briga, de ofensa, de disputa mesmo. Quem está de um lado, não está de outro. E depois das eleições também é assim: o lado que perde a eleição, não ajuda quem ganha. Só que assim, quem perde é o município. Uma divisão assim não ajuda e aqui a gente queria fazer algo novo. Mudar essa forma de fazer política. **Entrevista 02 (Ex-Prefeito).**

Na cidade-MÃE, a rixa política era muito acentuada. A cidade sempre foi dividida em dois lados: quem era de um, não trabalhava pelo outro. Isso influencia os resultados de uma gestão. Ninguém ganha com isso. E aqui em Mato Queimado, as pessoas queriam outro jeito de fazer política, fazer tudo diferente do que era antes. Esse modelo eleição sem disputa é inovador não só no Rio Grande do Sul, mas no Brasil. **Entrevista 01 (Atual Prefeito).**

A partir dessa negação do modelo da cidade-mãe, surge a percepção sobre o consenso como uma maneira de fazer uma gestão pública diferente, inovadora e baseada no interesse público. 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, o que caracteriza fortemente a ideia de interesse público acima do interesse político.

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 e quando surgiu a ideia da emancipação tinha que ser diferente do que era lá. **Entrevista 02 (Ex-Prefeito).**

A partir do surgimento desse movimento emancipatório, foi convocada uma reunião, onde mais de mil pessoas fizeram-se presentes. Nessa reunião foi passada uma lista, onde os presentes deveriam sugerir os nomes de pessoas que deveriam liderar esse processo. Todos os nomes, desde os escolhidos para compor a comissão de emancipação foram sugeridos pela sociedade que se fez presente naquela primeira reunião. **Entrevista 01 (Atual Prefeito).**

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 bem do 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. E é bem diferente do que a gente conhece das outras cidades.
Entrevista 03 (Moradora, Dona de Casa).

A identificação de processos decisórios de baixo para cima, caracterizado pelo que Tenório (2002; 2004) chama de *bottom-up*, privilegiando a dimensão dialógica e relacional da gestão é identificada nas seguintes falas:

Uma coisa que sustenta é 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 era 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 02 (Ex-Prefeito).**

A negação do processo decisório baseado somente na hierarquia pode ser identificado tanto nas falas dos gestores públicos como nos atores da comunidade: “Eu sou prefeito, mas não me vejo como uma autoridade, acima das pessoas da comunidade” (Entrevista 01); “Quando eu era prefeito nunca pensei ser algo mais que qualquer um da comunidade” (Entrevista 02). Ainda:

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).**

A perspectiva Sociocêntrica, que de certa forma está ligada às duas perspectivas anteriores – de processos decisórios de baixo para cima e de negação da hierarquia como princípio da decisão – é aquela que coloca a sociedade como centro das decisões e das demandas, e não mais o estado como caracterizado nos modelos anteriores:

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 (Ex-Prefeito).**

Se trabalha muito bem no sentido de conduta de entender o que a comunidade precisa, sempre se preocupando seriamente com os munícipes. Também acontecem audiências públicas em cada comunidade de município, levando se em conta tudo o que a comunidade necessita. A administração sempre visando atender as necessidades da sociedade **Entrevista 08 (Músico)**

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).**

A identificação da noção de bem público ampliado para interesse público pode ser identificado nas falas onde se menciona o bem público, os resultados positivos, os serviços prestados com qualidade:

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 pública 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 (Atual Prefeito)**

Olha, eu conheço as pessoas que trabalham na prefeitura. E posso dizer, essa gente trabalha. Eles tentam fazer o que for possível para fazer o bem para a comunidade. Se preocupam com a saúde das pessoas, em todos terem remédio, se não tem tratamento no posto aqui, providenciam transporte. E outra, olha as ruas asfaltadas com recursos próprios da prefeitura. Essas preocupações estão acima da disputa política. Isso é resultado positivo **Entrevista 07 (Estudante)**

E por fim, destaca-se uma fala do atual prefeito, que sintetiza todas as ideias de gestão social como processo de inovação em gestão pública que balizam esse estudo:

A gente apresenta os resultados e eu posso dizer que a comunidade é muito exigente, cobra resultados e a gestão pública sempre tem que ter cuidado nas decisões que toma. Tem que decidir pensando no que a comunidade espera. Essa troca de informações com a comunidade é muito importante. Muitas coisas que a prefeitura faz é em função das ideias das pessoas. Acontece bastante de a prefeitura estar fazendo de um jeito, e por sugestão das pessoas mudamos a forma de fazer. Por exemplo, tem comunidade que não tem posto de saúde, mas a prefeitura deslocava os médicos para fazer atendimentos lá. As pessoas sugeriram: em vez de trazer os médicos, levem as pessoas até eles, lá tem mais equipamentos, já tem os remédios. Aí a prefeitura começou a disponibilizar transporte para os pacientes em vez de transportar os médicos. As vezes as soluções mais simples vem da ideia das pessoas que usam o serviço. E dá certo. **Entrevista 02 (Atual Prefeito).**

A realidade encontrada em Mato Queimado, como a única experiência brasileira na qual, desde seu processo de emancipação, a definição dos cargos do executivo e do legislativo se dá por consenso, já que “a eleição, o voto nas urnas, ocorre por mera formalidade imposta pela lei (Entrevista 01)”, é um grande laboratório para se entender a democracia deliberativa, as relações de disputa de poder, modalidades de consenso 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, portanto, as vozes são passíveis de serem ouvidas. Mas a questão ali vai mais além, pois denota-se a disposição da comunidade na construção desse modelo. 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 como processo inovador, e portanto como inovação em Gestão Pública podem ser destacados nas falas, tanto de gestores públicos como de atores da comunidade local: a identificação de processos decisórios de baixo para cima; a negação do processo decisório baseado somente na hierarquia; a perspectiva sociocêntrica; a identificação da noção de bem público ampliado para interesse público. Em uma perspectiva ontológica, percebe-se, nos discursos dos entrevistados as menções de termos ligados a inovação: o diferente, o fazer diferente, o fazer melhor, a mudança, nova forma...

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

BOULLOSA, R; SCHOMMER, P. C. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? **Anais do XXXII ENANPAD** – Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

BOULLOSA, R; SCHOMMER, P.C. **Gestao Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção**, Coleção ENAPEGS V.1, 2009.

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>. 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.

KEINERT, T. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume-Fapesp, 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.

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

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.

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

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** Ensaio de teoria organizacional e gestão social, Ijuí: Unijuí, 2002.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado:** ensaios sobre gestão social. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro 40 (6): 1145-1162, Nov./Dez. 2006.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.4, jul/ago, p. 101-125, 1997.