

## **Controle Social: a dinâmica da Teoria da Saída, Voz e Lealdade no Contexto da Administração Pública Brasileira**

### **Social Control: The Dynamics of the Theory of Output, voice and Loyalty in the Contexto of the Brazilian Public Administration**

**Fernanda Rodrigues da Silva\***

**Airton Cardoso Cançado\*\***

**Waldecy Rodrigues\*\*\***

**Weider Lopes Batista\*\*\*\***

**Resumo:** Em linhas gerais este artigo objetivou desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”. De modo específico este estudo propôs-se a trazer para o debate da Administração Pública leituras diferenciadas que dialogam com a dinâmica da teoria da Saída, Voz e Lealdade defendida por Hirschman (1973) vivenciada no contexto brasileiro do Controle Social. Com base nos resultados das concepções teóricas aferidas percebe-se que, quando diante das decisões políticas a serem tomadas o Estado ou mesmo a sociedade tornam-se indiferentes, há a predominância do mecanismo da Saída. Quando ocorre o inverso, ou seja, a participação nas decisões políticas, na esfera pública, exercita-se o mecanismo da Voz, nesta pesquisa, denominado como Gestão Social. E quando o Estado exerce uma boa governança e a sociedade desempenha a cidadania crítica e consciente, a Lealdade entra em cena no sistema democrática do país e, conseqüentemente, efetiva-se o Controle Social.

**Palavras-chave:** Saída. Voz. Lealdade.

**Abstract:** In general, this research aimed to develop a conceptual systematization of the different scientific contributions available on “Social Control”. Specifically, this

---

\*Doutoranda e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (PGDR/UFT), Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Tocantins - UFT e pela Universidade Federal de Viçosa – UFV e Administradora na Prefeitura Municipal de Palmas. E-mail: nanda\_adm@uft.edu.br.

\*\* Realizando Estágio Pós-doutoral na HEC Montreal, Doutor em Administração pela UFLA, Mestre em Administração pela UFBA, Bacharel em Administração com Habilitação em Adm. de Cooperativas pela UFV (2003) e professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e do Curso de Administração da UFT. E-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br.

\*\*\* Pós-Doutor em Economia (UnB), Doutor em Estudos do Desenvolvimento Comparado nas Américas (UnB), Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Bacharel em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e do Curso de Ciências Econômicas da UFT. E-mail: waldecy@uft.edu.br.

\*\*\*\* Bacharel em Administração Pública pelo Centro Universitário Luterano de Palmas, Especialista em Administração Pública com ênfase em Gestão Universitária e Administrador na Universidade Federal do Tocantins. E-mail: weider@uft.edu.br.

study aimed to bring to the Public Administration debate differentiated readings that dialogue with the dynamics of the theory of Output, Voice and Loyalty defended by Hirschman (1973) experienced in the Brazilian context of Social Control. According to the results of the theoretical conceptions, it is possible to realize that when the political decisions to be taken the State or even society become indifferent, there is a predominance of the mechanism of Output. When the reverse occurs, that is, participation in political decisions, in the public sphere, the Voice mechanism is exercised, in this research, called Social Management. And when the State exercises good governance and the society plays critical and conscious citizenship, the Loyalty enters in the democratic system of the country and, consequently, the Social Control becomes effective.

**Keywords:** Output. Voice. Loyalty.

Recebido em: 30/04/2017. Aceito em: 03/07/2017

## Introdução

Este artigo teve como objetivo central trazer para o debate da administração pública, leituras diferenciadas que dialogam com a dinâmica da teoria da Saída, Voz e Lealdade, defendida por Hirschman (1973), vivenciadas no contexto brasileiro do Controle Social, identificadas nas diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, auferidas na revisão de literatura aqui proposta.

A abordagem defendida por Hirschman (1973) em seu livro: “Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e Estados”, pode possibilitar a compreensão de fenômenos em distintos cenários de decadências. Neste trabalho, ela ganha contorno na apreciação das relações existentes entre o Estado e a sociedade, presentes nas perspectivas do Controle Social.

A teoria de Hirschman (1973) expõe um processo cíclico entre as alternativas: Saída, Voz e Lealdade. Logo, quando a Saída é utilizada atenua-se ou eliminam-se as demais possibilidades. A Voz por sua vez, funciona como um complemento da Saída ou para substituí-la. Já a presença da Lealdade diminui nitidamente a probabilidade da Saída e a Voz é ampliada e/ou ativada.

Na esteira destas constatações se fez oportuno verificar a dinâmica e o estágio atual deste processo, com foco em cada uma das alternativas para expandir a compreensão das ações

e mecanismos existentes no debate acerca do Controle Social no Brasil. Como base para esta discussão, utilizou-se as contribuições teóricas dos trabalhos avaliados na revisão de literatura, como também nas demais publicações científicas que aprofundam a dialogicidade aqui sugerida.

O presente artigo foi estruturado em sete seções, inclusive esta introdução. A segunda apresenta aspectos teóricos relativos às temáticas da Gestão Social, do Controle Social e sua relação com a administração pública brasileira; a terceira apresenta os aspectos metodológicos utilizados; a quarta aborda as inferências sobre o grau de incidência da alternativa da Saída no contexto das abordagens sobre o Controle Social; a quinta apresenta o panorama das formas de utilização do mecanismo da Voz; a sexta expõe as possibilidades da utilização do mecanismo da Lealdade na esfera do Controle Social no Brasil e, por fim, a sétima expõe as considerações finais provenientes da realização deste estudo.

## O diálogo entre Gestão Social e Controle Social na administração pública brasileira

A Gestão Social foi introduzida no Brasil a partir de experiências acadêmicas e profissionais do pesquisador Fernando Guilherme Tenório. Sendo que, como um dos frutos dessas experiências, tem-se o relato da publicação em 1998, na Revista de Administração Pública – RAP, do artigo “Gestão social: uma perspectiva conceitual”. Segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011)

esta publicação representa um dos primeiros trabalhos sobre o tema na literatura específica brasileira.

A terminologia foi utilizada inicialmente em alguns trabalhos e ocasiões muito mais associada à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e relacionada até mesmo com as questões ambientais, do que na íntegra à discussão e possibilidade de uma nova gestão, que se fundamente na democracia participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo (TENÓRIO, 2008).

Gomes *et al.* (2008) alegam que a Gestão Social não se encontra atrelada apenas às questões mencionadas acima, na íntegra sua intencionalidade não se restringe apenas à esfera público-governamental típico do terceiro setor, mas sim, de acordo com Cançado (2011, p.204) “a gestão social parte do interesse público bem compreendido [...] em que a tomada de decisão coletiva ocorre por meio da democracia deliberativa sem coerção”.

Conceitualmente a Gestão Social é apresentada por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.697) como sendo “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Este primeiro delineamento conforme ressalva os autores possui um caráter norteador.

O construto da Gestão Social alçou avanços significativos. A temática tem sido progressivamente fundamentada em termos teóricos e, em seguida, refutada. Passadas estas fases iniciais de amadurecimento, busca-se de agora em diante, estabelecer novos horizontes nesta construção e, principalmente, incentivar/diagnosticar a aplicabilidade do desenvolvimento da Gestão Social em ambientes nos quais ela possa ser evidenciada.

A primeira proposta de aproximação teórica da Gestão Social apresentada na tese de Cançado (2011) e posteriormente adaptada no trabalho de Cançado, Pereira e Tenório (2015) representa a contribuição dos pesquisadores para a construção das bases epistemológicas da Gestão Social. Esta proposta teve caráter predominantemente inicial. Nesta abordagem

inicial deduzia-se que a Gestão Social parte do interesse bem compreendido, acontece na esfera pública e tem como objetivo a emancipação, em uma concepção da dialética negativa (CANÇADO, 2011).

A dialogicidade constante nesta aproximação representa o processo de tomada de decisão, no qual todos os atores são sujeitos da ação por meio da prática da liberdade positiva e da autonomia coletiva, e exprime desta forma os seus argumentos sob o primado da liberdade de participação. Neste intento “o controle social é o mote, o controle individual é o desdito” (TENÓRIO, 2012, p.29).

A base desta proposta fundamenta-se na dialética negativa. Tal dialética levou Cançado (2011) a definir o conceito supracitado que específica e caracteriza a Gestão Social. Com esta primeira definição, Cançado (2011) objetivou evitar que tudo que não fosse Gestão Estratégica fosse enquadrado como Gestão Social. Assim essa aproximação refere-se a “um conceito (ou uma perspectiva teórica) que também se percebe como não-conceito” (CANÇADO, 2011, p.190).

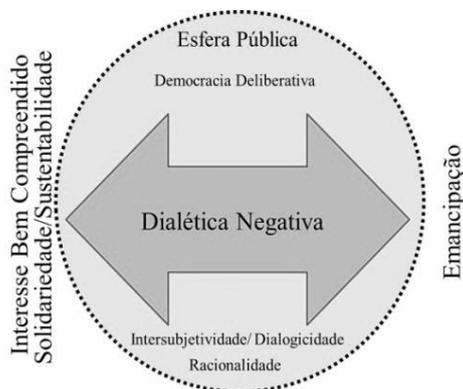
Tenório (2012) em consonância com Cançado (2011) também trabalha sua argumentação com base na insuficiência do conceito da Gestão Social, para ele “talvez uma insuficiência intencional, uma vez que sempre trabalhamos com o conceito de Gestão Social para fazer frente ao de Gestão Estratégica” (TENÓRIO, 2012, p.24). Na concepção do autor, a situação socioeconômica à qual as sociedades estão submetidas “tudo enxerga e/ou procura transformar em mercadoria, em que tudo é metamorfoseado em estratégico, em cálculo, em exclusão, para a sobrevivência do sistema em detrimento das possibilidades do ser, do mundo da vida” (TENÓRIO, 2012, p.24).

Neste contexto, apresenta-se o processo de evolução do conceito de Gestão Social e sua insuficiência dada a hegemonia da Gestão Estratégica, uma vez que o conceito da Gestão Social é permeado por infinitude e intencionalidade do pensar humano, ou seja, seu objeto de análise são as relações sociais, o que difere consideravelmente das especialidades das Ciências Naturais (TENÓRIO, 2012).

Para além desta primeira delimitação, Cançado e Rigo (2014) sinalizaram que as categorias teóricas “interorganizações” e “comunidades

de práticas”, definidas inicialmente na tese de Cançado (2011) como categorias teóricas da Gestão Social têm mais o sentido de modos de organização da Gestão Social. Assim, tais termos foram retirados da nova aproximação teórica para a Gestão Social, conforme pode ser constatado na Figura 01 abaixo:

**Figura 01– Nova aproximação teórica para a Gestão Social.**



Fonte: CANÇADO; RIGO, 2014, p.62.

Os processos de definição e (re)definição do conceito da Gestão Social e a análise de sua insuficiência diante das práticas e realidades dos atuais contextos organizacionais inseridos na racionalidade utilitária são passos importantes na construção do campo. A síntese aqui debatida revela que a luta em prol da participação cidadã representa a essência da Gestão Social e o consenso defendido por seus múltiplos pesquisadores.

A discussão do significado da noção de Controle Social no pensamento social é utilizada em contextos teóricos e metodológicos bastantes diferentes. Segundo Alvarez (2004, p.168) “a própria vulgarização do termo parece conspirar para que seja abandonado como instrumental analítico rigoroso e substituído por noções mais precisas”.

Uma das categorizações importantes do debate sobre os conceitos do termo “Controle Social” foi apresentada por Martins (1989), cujo ponto de vista em torno da noção de Controle Social encontra-se centralizado na ideia de circularidade, ele a utiliza como critério para a classificação das principais relações de controle existentes na vida social. A partir da dicotomia Estado-sociedade, ele apresenta quatro grandes categorias, assim discriminadas: controles exercidos pela sociedade

(sobre si e sobre o Estado) e pelo Estado (sobre a sociedade e sobre si).

A primeira categoria apresentada por Martins (1989) se refere aos “Controles exercidos pela sociedade sobre si mesmo – CS-SSM”. Neste primeiro sentido, o Controle Social é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente. Ele apareceu nas teorias clássicas da Sociologia, principalmente em Durkheim e Comte. Esta categoria é retratada especificamente em manuais de Sociologia, que por sua vez, versam sobre este tema sob o título de “Controle Social”, expressão que teria sido usada pela primeira vez por Ross, publicado em 1901 (MARTINS, 1989). Tal categoria refere-se à forma de controle exercida pela sociedade sobre si mesma e “pode ser compreendida como uma maneira de integrar os indivíduos aos padrões de conduta social que são determinados pela própria sociedade” (TEIXEIRA, 2012, p.38).

A segunda categoria proposta por Martins (1989) refere-se à forma de “Controle exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE”. Esta esfera de controle foi proposta inicialmente por Montesquieu em 1748, através da sua teoria da separação dos poderes. Montesquieu advertiu que era necessário haver a divisão dos poderes, sendo esta primeiramente vista como uma forma de controle sobre os governantes e, em segundo plano, como um mecanismo para se evitar governos tiranos.

As características desta esfera de Controle Social são executadas em primeira instância à margem da estrutura estatal. De acordo com Teixeira (2012) uma das principais formas presentes neste tipo de controle é o sufrágio eleitoral, ou seja, refere-se ao mecanismo possibilitado nos governos democráticos: o voto. Por meio deste importante instrumento de controle, os cidadãos podem escolher os candidatos aptos, segundo seus critérios, para assumirem um cargo público eletivo.

No entanto, conforme bem elenca Castro (2008, p.346) o controle não se resume apenas ao voto. Cabe a esta modalidade de controle não apenas possibilitar a realização e continuidade das eleições, caracterizado por Teixeira (2012, p.44) como um “mecanismo de controle vertical”, tendo em vista que este tipo de controle também é carregado de disfunções. Teixeira (2012, p.44) adverte que “no caso brasileiro, a insuficiência

do sufrágio como mecanismo de controle vertical fica clara com a reeleição de políticos envolvidos em casos de corrupção”. Por tais razões, é imprescindível “exigir dos administradores visão, criatividade, priorização, planejamento, responsabilidade e não apenas imediatismo. Investir no que é legítimo e priorizar o que é interesse público” (PINTO, 2008, p.305).

A terceira categoria a ser discorrida diz respeito à forma de “Controle exercido pelo Estado sobre a sociedade – CS-ES”. Esta modalidade de controle é essencial para a ordem social, pois a sociedade é composta por diferentes indivíduos, com princípios diversificados, repleta de desigualdades que geram opressões e explorações. Como menciona Martins (1989, p.14) esta modalidade de controle é indispensável, uma vez que em alguns contextos o homem se transforma no lobo do homem, sendo assim, “além dos controles que ela exerce sobre si mesma, a sociedade precisa ser submetida ao controle do Estado”.

Dentro desta categoria abarcam-se outras concepções de Controle Social, uma delas é a concepção dialogada dentro do direito que envolve as transformações da punição social presente na sociedade. Sendo que a instituição que representa especificamente esta categoria é a prisão, que comporta a tecnologia de poder aplicada por meio da disciplina e execução das legislações penais (ALVAREZ, 2004).

A quarta, e última, categoria refere-se à forma de “Controle exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM”. Este controle é necessário para combater a própria disfunção ocorrida dentro da máquina pública. Por conseguinte, nota-se que o Estado está sendo incapaz de controlar a si próprio. Apesar da superação das formas iniciais do Estado, na contemporaneidade, ainda é possível verificar alguns traços de suas formas mais arcaicas, ou seja, “o Estado foi tão deteriorado, no período de autoritarismo, que não controla nada, mas, ao contrário, é controlado por interesses particularistas, articulados, muitas vezes, através das burocracias públicas, privadas e até de parlamentares” (MARTINS, 1989, p.19).

Com o surgimento do governo republicano, esta modalidade de controle tornou-se ainda mais necessária, porque o poder de governar foi remanejado para a sociedade. E, como forma de efetivar as concepções republicanas o Estado ganhou uma nova incumbência: controlar a si

próprio. Para tanto, o Controle Social nestes moldes “atua no sentido de punir, quando necessário, a má gestão, mas também tem o propósito de ser um instrumento para o aprimoramento da gestão pública” (PINTO, 2008, p.312).

Anjos e Caldas (2007, p.153) em interface com Martins (1989) também caracterizaram o termo em dois conjuntos, ou seja, no primeiro o termo refere-se ao Controle Social exercido pelo Estado sobre os indivíduos; já no segundo o termo alude à situação inversa, qual seja, a atuação da cidadania com vistas na proteção dos interesses da coletividade em relação a alguma matéria geral ou específica. Por sua vez, Ferreira *et al.* (2011) definem o controle como externo à administração pública e o controle dos cidadãos.

Dentre as categorias supracitadas, esta pesquisa abordou com maior profundidade nas seções seguintes, a categoria do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, em virtude dos objetivos estabelecidos para o estudo e da própria correlação desta categoria no diálogo da Gestão Social na administração pública brasileira.

Desta forma, a compreensão específica da categoria do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado retratada aqui, baseia-se no entendimento apresentado por Silva (2015) que o define como sendo o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante ao ato de controlar as ações do Estado, na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais (formais e informais) e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas, bem como controlar a atuação do Estado no ciclo das políticas públicas. Neste sentido, o Controle Social é em última instância o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social.

No cenário histórico da administração pública brasileira é possível identificar três orientações distintas, trata-se dos paradigmas patrimonial, burocrático e gerencial. O primeiro é marcado pelo poder pessoal e arbitrário do soberano e de seus representantes. O segundo fundamenta-se em regras objetivas e delimitação de autonomia. O terceiro concentra-se em resultados e aproxima a administração pública da gestão empresarial (OLIVEIRA, PEREIRA; OLIVEIRA, 2007).

Todas estas orientações ainda estão presentes, em menor ou maior grau na administração pública brasileira e, pesquisas recentes demonstram que a Gestão Social e o novo debate sobre o Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado são temas contemporâneos e relevantes para o aprimoramento das discussões relacionadas ao debate entre o Estado e a sociedade. Estes paradigmas sugerem um novo olhar para a dinâmica da gestão pública brasileira, em direção ao início de um desenvolvimento deliberativo, fundamentado nas orientações de Evans (2003).

A seguir, expõe-se a metodologia escolhida para o desenvolvimento do estudo, com as especificações dos detalhes da revisão integrativa de literatura e da técnica utilizada para a análise dos dados.

## Metodologia

Esta pesquisa refere-se a um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas na academia brasileira foram os periódicos das seguintes qualificações (A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação: “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR”, do aplicativo integrado WebQualis da CAPES<sup>1</sup>, versão 2012, os dados desta pesquisa foram coletados em periódicos classificados com as melhores estratificações de pesquisas científicas utilizadas no país.

O protocolo de pesquisa percorrido na revisão integrativa seguiu as fases proposta por Whitemore e Knafl (2005); Ganong (1987); Silva (2008) e Vendruscolo, Prado e Kleba (2014), sendo elas: seleção da questão de pesquisa; definição das palavras-chave; definição das bases de dados; definição dos critérios de inclusão/exclusão; seleção da amostra válida e análise preliminar dos artigos.

<sup>1</sup> WebQualis: refere-se a um aplicativo que permite a classificação e consulta ao Qualis (conjunto de procedimentos utilizados pela CAPES/MEC - Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior – do Ministério de Educação e Cultura) para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. Tal processo foi concebido para atender as necessidades específicas do sistema de avaliação e é baseado nas informações fornecidas por meio do aplicativo de Coleta de Dados dos veículos de divulgação da produção científica brasileira por área do conhecimento.

Como questão norteadora deste trabalho definiu-se a seguinte: quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia” do sistema integrado WebQualis da CAPES (versão 2012)?

A busca nos periódicos foi desenvolvida nos meses de setembro e outubro de 2014, por acesso online (*sites*) e pesquisou-se em cada banco de dados / periódicos pelo termo exato [Controle Social], entre aspas.

Os critérios definidos para a inclusão das publicações foram estudos que trataram especificamente do tema [Controle Social]; publicações reconhecidas pela comunidade científica veiculadas no idioma português e disponíveis eletronicamente para *download* nos periódicos pesquisados (*sites*); estudos publicados no período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014; publicações procedentes de trabalhos tipificados como artigos científicos.

Já os critérios definidos para a exclusão das publicações foram publicações de diversos tipos de trabalhos: editoriais, resenhas e conferências; publicações não disponíveis em meio eletrônico (versões impressas); estudos publicados fora do período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014.

Ao final das buscas compôs-se uma amostra válida da revisão integrativa de literatura dos 252 artigos, que foram admitidos nos critérios iniciais de inclusão, originários dos periódicos das qualificações já mencionadas, os quais foram posteriormente submetidos à análise de conteúdo categorial temática (BARDIN, 2011).

O trajeto da análise de conteúdo utilizado nesta pesquisa ocorreu em três etapas: a primeira correspondeu à pré-análise, na qual se realizaram leituras flutuantes com o intuito de extrair elementos para separação dos 252 artigos de acordo com as quatro categorias previamente definidas com base no referencial teórico apresentado: “Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma – CS-SSM”; “Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade – CS-ES”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM”.

No decorrer da realização das leituras foram criadas mais duas categorias que se fizeram

necessárias “Outras formas de Controle Social” e “Não aborda aspectos do Controle Social”. Neste momento, delimitou-se a análise de conteúdo para este estudo, ou seja, dentre as seis categorias de análises encontradas, esta pesquisa manteve seu foco especificamente na categoria do CS-SE em virtude dos objetivos estabelecidos para o estudo.

A segunda etapa desenvolvida durante a análise de conteúdo diz respeito à exploração sistemática do material propriamente dito. Nesta fase, realizou-se a leitura integral dos 155 artigos incluídos na categoria do CS-SE.

A terceira e última etapa da análise de conteúdo refere-se à inferência e interpretação (análise temática) realizada nos 30 artigos que foram selecionados por tratarem conceitualmente do Controle Social com aprofundamento teórico. Vale mencionar que dos 30 artigos apreciados 9 eram trabalhos teóricos e 21 estudos empíricos.

As especificidades sobre a caracterização dos resultados obtidos a respeito da literatura científica sobre Controle Social no Brasil e a análise temática são objetos de discussões mais aprofundadas na seção seguinte.

### **Análise da incidência da alternativa da Saída nas abordagens sobre o Controle Social**

Em relação à Saída, verifica-se que ela sobrevém quando alguns membros deixam a organização por insatisfações detectadas e não mais suportadas. Hirschman (1973, p.33) defende que “qualquer saída resultante do declínio da qualidade levará à queda da renda; e, naturalmente, quanto mais volumosa a saída, maiores as perdas que se seguem ao declínio da qualidade”.

Após a averiguação realizada nos textos inseridos na revisão integrativa percebeu-se que algumas circunstâncias presentes nas abordagens do Controle Social, indicam o grau atual da incidência da alternativa da Saída no contexto político brasileiro. E este, encontra-se elevado. Uma vez que boa parte da população brasileira tem optado pela indiferença na tomada das decisões políticas que afetam suas vidas, ocorre, portanto, a preferência da alternativa da Saída. As exemplificações desta realidade e os motivos que promoveram esta ocorrência estão expostos nos parágrafos que se seguem.

As formas de incidência da Saída são permeadas por distintas variáveis e encontram-se presentes no âmbito do Controle Social. Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) apresentam dados importantes que complementam esta argumentação e, elucidam uma modalidade de utilização do mecanismo da Saída: o fenômeno do apartidarismo.

Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) realizaram uma pesquisa cuja intenção foi verificar se o apartidarismo existente no Brasil pode ser considerado como indicativo de sofisticação política do eleitorado, e, portanto, equivalente com o aprofundamento da democracia, ou se, contrariamente, tem sido acompanhado de afastamento da vida política e de redução da adesão normativa a essa forma de governo.

Tais autores fundamentados em Dalton (2013) demonstram que nos Estados Unidos e nas demais democracias avançadas este fenômeno representa a expansão de um novo tipo de eleitor, apartidário, que possui alta cognição, com base atitudinal de forte apoio à democracia, com posicionamentos críticos em relação às instituições hierárquicas e preferência pelas formas diretas de ação política (BORDA; GIMENES, RIBEIRO, 2015). Entretanto, os autores ressaltam que esta percepção tem sido encontrada nos contextos das democracias consolidadas com histórico de estabilidade política e legitimidade, legados construídos ao longo de gerações sob a vigência de instituições democráticas. Em outros cenários, como os das democracias mais jovens, esta hipótese ainda se encontra em formação.

No tocante à democracia brasileira Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) problematizaram essa proposição e revelam dados oportunos que indicam a existência de dois grupos distintos. O primeiro refere-se aos independentes apolíticos, constituído por eleitores com baixa mobilização cognitiva e sem identificação partidária, os quais possuem comportamentos pouco compatíveis com as exigências normativas da democracia, ou seja, em comparação com os demais perfis de eleitores, possuem baixa informação política, baixo sentimento de eficácia política, são os que menos comparecem às eleições e os que menos protestam, além de terem baixa adesão à democracia.

Já o segundo grupo apartidário diagnosticado por Borda, Gimenes e Ribeiro (2015, p.45) compõe-se de eleitores com alta mobilização

cognitiva, sendo este, o mais próximo das exigências da democracia, “pois é o mais informado, o que demonstra maior sentimento de eficácia política, o que mais vota e o que mais protesta. Além disso, é também aquele eleitor que apresenta maior adesão à democracia entre todos os perfis estudados”. No Brasil a representatividade deste eleitorado no ano de 2012 foi correspondente a apenas 6,3%, e este dado não se distancia dos países desenvolvidos, visto que, de acordo com Dalton (2013), nos EUA, em 2008, verificou-se a existência de 19% e os dados europeus registraram pouco mais de 10% de eleitores apartidários com alta mobilização cognitiva.

O trabalho desenvolvido por estes autores dialoga com duas perspectivas distintas abordadas nas teorias avaliadas nesta pesquisa. Ou seja, o primeiro grupo dos eleitores apartidários exposto por Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) converge com as concepções teóricas de Hirschman (1973), especialmente no que tange à alternativa da Saída. Neste raio de ação a indiferença torna-se marca registrada deste mecanismo e, logo faz parte dos comportamentos e ações deste grupo, concretudes que saltam aos olhos na realidade brasileira. Já as peculiaridades do segundo grupo que foram identificadas na pesquisa de Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) vão em direção aos fundamentos teóricos da Gestão Social propostos por Cançado (2011) e, também, coincidem com as alternativas: Lealdade e Voz retratadas por Hirschman (1973).

Borda, Gimenes e Ribeiro (2015, p.45) enfatizam que a ausência de identificação partidária, no caso do segundo grupo, “não pode ser considerada um indicador de crise de representação ou mesmo de crise da democracia, mas de eleitores que se relacionam com outras instituições (que não os partidos) para exercer sua cidadania política”. Neste processo, constata-se que a não identificação partidária no Brasil é um fenômeno heterogêneo, composto por dois comportamentos distintos, e, infelizmente, um se sobrepõe ao outro, pois segundo Borda, Gimenes e Ribeiro (2015, p.45) “a distribuição de nosso eleitorado é majoritariamente dominada pelo primeiro perfil, o que coloca a alienação política no centro do diagnóstico de nossa democracia”.

Para o aprofundamento na compreensão deste conjunto vale demonstrar algumas ocorrências que delinearam as proposições apresentadas

por Borda, Gimenes e Ribeiro (2015). Por exemplo, Ferreira (2014) em seu estudo avalia os protestos populares ocorridos no Brasil em 2013, e elucida pontos importantes sobre a fragilidade de tais acontecimentos sem continuidade. Para Ferreira (2014, p.225) as manifestações “tornaram mais um espetáculo da democracia, mas sem respaldo e desdobramentos políticos efetivos, como foi percebido nos meses seguintes no Brasil”.

A existência de apatia e despolitização nos protestos ocorridos no Brasil, de acordo com Ferreira (2014, p.226) “revelam uma indignação dos cidadãos, acumulada de anos, e até décadas, diante de escândalos de corrupção, da crescente desqualificação dos serviços públicos oferecidos pelos governos, da usurpação do poder para interesses particulares de grupos”. Tais circunstâncias fizeram com que a alternativa da Saída se tornasse mais atraente e, conseqüentemente mais viável e com menor desgaste no envolvimento político (HIRSCHMAN, 1973).

Ferreira (2014) expõe que a política do espetáculo presente nas manifestações de 2013 retrata pontos positivos como a comoção no trato das questões políticas, porém, reforçam questões contrárias como o esvanecimento rápido destes momentos políticos. Assim, o que se compreende desta realidade é que os desdobramentos têm se perdido no meio do caminho. Ferreira (2014, p.235) já afirmava que “o escândalo de corrupção de hoje se sobrepõe ao de ontem e o espetáculo abre suas cortinas com outros cenários e outros atores, construindo novos sentidos e resignificando o momento político”. Tais posturas coadunam e explicam a existência e predominância do perfil de eleitores do primeiro grupo identificado por Borda, Gimenes e Ribeiro (2015).

Neste contexto, as discussões se voltam agora mais especificamente para a análise da inter-relação entre a alternativa da Saída com as instâncias oficialmente estabelecidas para o exercício do Controle Social: comitês, conselhos, conferências, dentre outros. Nos trabalhos de autores como Gaedtker e Grisotti (2011) / [23-B1-2011]<sup>2</sup>, Santos, Vargas e Lucas (2011) / [27-A1-

<sup>2</sup> Considerando que este estudo trata-se de uma revisão integrativa de literatura, optou-se por separar as referências utilizadas no desenvolvimento deste, com as demais referências dos artigos avaliados. Para tanto, criou-se um número identificatório para os 252 artigos avaliados, que no texto será apresentado entre col-

2011] e Rabelo (2012) / [17-B2-2012], inseridos nesta revisão, são apresentadas abordagens pertinentes que evidenciam e esclarecem as particularidades dessa inter-relação.

Rabelo (2012) / [17-B2-2012] ao analisar os espaços instituídos para o exercício do Controle Social infere que essas instâncias demandam por visibilidade e transparência, e a inexistência destes aspectos obrigam os atores a atuarem numa situação de quase clandestinidade. De acordo com a autora (2012, p.261) / [17-B2-2012] “os membros dos comitês e conselhos, especialmente os da sociedade civil, terminam desmotivados, numa posição de isolamento ou fragilidade, à mercê das articulações tecnicistas ou setorialistas”. O resultado deste processo incita os membros a optarem pela alternativa da Saída. A este respeito, Rabelo (2012, p.262) / [17-B2-2012] menciona que a implicação desta invisibilidade acarretou em “uma progressiva desqualificação e esvaziamento político do espaço, a desmotivação e descrédito dos conselheiros e a desmobilização de suas bases”.

Similarmente Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011] ao realizar uma revisão de literatura sobre os limites e potencialidades dos conselhos municipais de saúde identificaram em trabalhos de autores como Wendhausen (2005) e Morita, Guimarães e Muzio (2006) um silenciamento em torno da participação nos conselhos municipais de saúde, através da valorização de um discurso competente por meio do saber instituído. O silenciamento apresentado em tais trabalhos representa uma forma sutil da utilização do mecanismo da Saída e aponta “o risco de que as práticas de participação podem contrariamente ao que foi previsto, voltarem-se contra a democracia” (WENDHAUSEN, 2005, p.19).

Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011] discorrem que o problema de fundo da pouca participação de alguns membros dos conselhos é o desconhecimento que estes têm tanto de seu papel quanto de como executá-lo. Não apenas o trabalho de Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011], mas outros, avaliados neste estudo direcionam para a importância da capacitação dos conselheiros, como estratégia para se combater a esse silenciamento. E, os alicerces teóricos da

Gestão Social indicam que é possível incentivar esta capacitação durante o processo (CANÇADO; TENÓRIO, PEREIRA, 2011).

Os aspectos apontados nos parágrafos acima revelam a predominância da alternativa da Saída no contexto brasileiro do Controle Social, condição preocupante para um país democrático. Para entender esta história recente, vale a pena recorrer aos artigos de autores como Santos, Vargas e Lucas (2011) / [27-A1-2011], Fonseca *et al.* (2012) / [40-B2-2012] e Herkenhoff e Rabelo (2011) / [58-B2-2011], no que tange às ressalvas apresentadas por eles a respeito das circunstâncias que desenharam tal realidade.

Ao apreciar o contexto brasileiro da participação, autores como Pinho (2010), explanam uma carga negativa da viabilidade de uma participação cívica consciente. Entretanto, é importante lembrar neste debate da carga histórica que permeia a forma como a democracia tem sido construída e consolidada no Brasil. Sobre tais aspectos Santos, Vargas e Lucas (2011, p.493) / [27-A1-2011] ponderaram que diante da “construção de uma postura crítica, participativa em tão pouco tempo de abertura política, deve-se evitar julgamentos e condenações”.

De acordo com Santos, Vargas e Lucas (2011, p.493) / [27-A1-2011] “não devemos interpretar que a nossa sociedade seja conformista ou indolente”, pois, de acordo com as convicções de Demo (2001) tais autores ressaltam que “há todo um processo histórico de opressão, que ajudou a moldar uma postura de pouca participação, recebedora de seus direitos como benefício, tutelada, levada a essa postura por dominação”, isto converge com as concepções apresentadas por Carvalho (2008) sobre o processo ainda em construção da cidadania brasileira.

Herkenhoff e Rabelo (2011, p.88) / [58-B2-2011] alegam que a ausência de participação que provoca a falta de cultura política na sociedade brasileira tem sido agravada pelo despreparo do Estado em estabelecer relações de parceria com a sociedade. Os autores esclarecem que “para o pleno exercício do controle social não basta apenas garantir o acesso às informações. É necessário, também, romper estruturas e culturas cristalizadas. Seja entre os cidadãos ou nas próprias organizações do Estado”.

O trabalho de Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] também reforça que todo este

chetes, após os nomes dos autores e os respectivos anos das publicações.

contexto de não participação simboliza um reflexo do tempo histórico da ditadura e repressão da comunidade de 30 anos atrás. Tais autores apontam que não é por acaso que se delineou esta realidade na cultura cívica do Brasil, ou seja, “o medo de cobrar pelo que é de direito pode estar relacionado aos resquícios, ainda presentes, dos momentos de dominação vividos em décadas passadas”. Ao longo desta jornada de participação social a população brasileira foi afastada dos processos decisórios. Assim, possibilitou a constituição de uma cultura política marcada por fortes traços de regimes centralizadores. Os obstáculos presentes nessa inter-relação são vastos diante da prevalência de alguns valores autoritários conforme refere Carvalho (2008).

Neste sentido, Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] aconselham que “o fortalecimento do controle social precisa ser estimulado e a população brasileira precisa atingir uma cultura nova, agora mais democrática”. Do mesmo modo, Santos, Vargas e Lucas (2011, p.494) / [27-A1-2011] enfatizam que “é necessário promover uma revolução para se desprender do legado histórico opressor, e a educação é um dos caminhos”.

As possibilidades são numerosas e, elas estão, ainda, na sua forma embrionária, ou seja, podem ser redefinidas a qualquer momento pela sociedade. Por tal razão, “considerando os aspectos relacionados à educação para a participação, pode-se acreditar em transformações no processo da participação, e isso é possível a todo o momento, em todos os ambientes de relações humanas” (SANTOS; VARGAS, LUCAS, 2011, p.494) / [27-A1-2011]. Sobre esta ótica, acredita-se, nesta pesquisa, que a Voz, no contexto brasileiro do Controle Social, pode funcionar como complemento da Saída ou, melhor, precisa ser usada para substituí-la.

### **A substituição da Saída pela Voz: um novo debate possível**

Nas avaliações empíricas apresentadas por Hirschman (1973) em seu livro, o autor registrou que a Saída exclui a Voz. Ela só pode ter importância quando a Saída é eliminada. Hirschman (1973, p.81-82) percebeu também que na maioria das organizações um dos mecanismos será totalmente dominante: “de um lado, há a concorrência, onde o equilíbrio do desempenho depende

muito da saída e muito pouco da voz; do outro, quase não se pensa em saída, apesar de ela não ser sempre totalmente impraticável (no caso de grupos como família, tribo, Igreja e Estado)”.

Esta compreensão apresentada por Hirschman (1973) coaduna com a discussão aqui proposta e justifica a razão da utilização desta teoria para entender a realidade do contexto brasileiro do Controle Social, pois converge com o autor (1973, p.82) em organizações como o Estado “a principal maneira de o indivíduo registrar sua insatisfação com os acontecimentos é fazer-se ouvir de alguma forma”. E, neste aspecto, espera-se que a Gestão Social seja o caminho ideal para que os indivíduos possam protagonizar transformações por meio da Voz (Gestão Social) e da fiscalização (Controle Social).

O mecanismo da Voz é definido por Hirschman (1973, p.40) como sendo “qualquer tentativa de modificação, em vez de fuga, de um estado ao qual se pode fazer objeções, através de petições individuais ou coletivas à administração diretamente responsável, apelos a autoridades, inclusive os destinados a mobilizar a opinião pública”. Historicamente conforme alude Carvalho (2008) grandes avanços e conquistas de direitos civis e políticas no contexto brasileiro foram provenientes da utilização da Voz por meio de grandes mobilizações públicas.

Naturalmente a ausência de equilíbrio e consciência no uso da alternativa da Voz pode gerar situações inesperadas. A este respeito Hirschman (1973, p.40) antecipou que “como a saída, a voz pode ser exagerada: os membros ou clientes podem tornar-se tão insistentes e incômodos, que a certa altura, seus protestos impedirão em vez de ajudar, quaisquer que sejam os esforços de recuperação”. O autor ressalva ainda que nas relações entre clientes e empresas tais circunstâncias são mais difíceis de ocorrerem, porém, no setor político, um dos mais representativos no domínio da Voz, não se exclui esta possibilidade negativa. Este ponto de vista confirma-se com as alegações apresentadas por Ferreira (2014) sobre as fragilidades dos protestos brasileiros ocorridos em 2013 sem a devida continuidade.

A utilização da Voz no panorama brasileiro, com todas as suas formas variadas, que envolvem desde a participação em condomínios à participação da sociedade civil nas instâncias

previstas na Constituição Federal de 1988, ainda encontra-se retraída e isso de acordo com as colocações de Hirschman (1973, p.48) ocorre em virtude de que “o custo de dedicar mesmo um mínimo de seu tempo à correção das falhas de qualquer das entidades às quais está ligado exceda a estimativa dos benefícios esperados”.

Embora haja essa resistência Anhucci e Suguihiro (2010, p.53) / [57-B2-2010] reforçam que é indispensável “acreditar que o exercício de uma participação concreta e a efetivação do controle social implica resgate de valores éticos fundamentais, como liberdade, respeito, dignidade, justiça e equidade, de modo a resgatar a população deste estado de letargia em que se encontra”. O exercício efetivo da participação (Voz) em uma democracia recente, carregada por um contexto histórico desanimador, como já aludido, não representa tarefa simples. Como alegam Anhucci e Suguihiro (2010, p.53) / [57-B2-2010] “[...] romper com esta cultura vai exigir dos sujeitos sociais uma mudança na direção política e social da sociedade (que passa de controlada para controladora sobre as ações do Estado)”.

Nesta perspectiva, conforme expressa Tenório (2008a, p.143) “[...] os indivíduos deixam, de ser objetos para serem sujeitos, de alienados a consequentes”. Para a adoção desta postura, será necessário incorporar novos valores na dimensão política da sociedade brasileira, ou seja, é imprescindível “mudança na forma de pensar, sentir e agir dos sujeitos sociais sobre a coisa pública, mediada pela organização de novas competências e formação de recursos humanos e fundamentada no conhecimento (teórico, técnico, ético, político), para um fazer político competente” (ANHUCCI; SUGUIHIRO, 2010, p.53) / [57-B2-2010].

Em trabalhos de autores como Damasceno e Góis (2010) / [59-B2-2010] são apresentados os caminhos para a viabilidade da participação, de acordo com tais autores foi com base na participação da sociedade civil que a Constituição Federal de 1988 buscou inscrever no ordenamento jurídico e político o tema do Controle Social. Apesar das importantes condições da norma em comento Damasceno e Góis (2010) / [59-B2-2010] explicam que a sociedade brasileira ainda carrega a marca de ser uma das mais desiguais do mundo e com elevados níveis de pobreza e miséria.

Para Damasceno e Góis (2010, p.275) / [59-B2-2010] “pobreza e desigualdade em nada contribuem para o desejo e possibilidades de participação, pois têm forte incidência negativa na escolarização e no acúmulo de capital social, elementos necessários para que ela ocorra”. Ter consciência destas realidades faz com que a efetivação do Controle Social por meio da Gestão Social (Voz) se torne cada vez mais necessário, e para isso deverá ampliar e desenvolver os níveis do capital social da população brasileira.

De maneira bastante apropriada ao que se propõe nesta pesquisa, Damasceno e Góis (2010, p.275) / [59-B2-2010] ressaltam que apesar da pouca experiência de inserção no jogo político da sociedade brasileira “isso não significa referendar as discussões que caracterizam o povo brasileiro como naturalmente avesso à participação”. Uma vez que a história da sociedade brasileira “é repleta de momentos e sequências de mobilizações voltadas à restituição e à produção de direitos”. Em voga, reforça-se que não se trata de uma perspectiva inviável, pelo contrário, a efetivação dos mecanismos de Controle Social mediado pela Gestão Social representa uma concepção admissível e extremamente necessária para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia no Brasil.

A viabilidade deste novo cenário no contexto brasileiro do Controle Social e a substituição da utilização do mecanismo da Saída pelo da Voz, de acordo com Goulart *et al.* (2012) / [29-B1-2012] terá que enfrentar dois grandes desafios para a efetivação deste processo de redemocratização: a excessiva centralização da administração pública e a precariedade de articulação da sociedade civil para o exercício do Controle Social. Goulart *et al.* (2012, p.78) // [29-B1-2012] a este respeito enfatizam que

Enfrentar estes desafios requer o fortalecimento e expansão das relações entre Estado e sociedade civil. Nessa perspectiva, duas estratégias estreitamente relacionadas podem ser adotadas pela administração pública: a descentralização das estruturas decisórias, executivas e fiscalizadoras que estão fortemente centralizadas no núcleo do aparato estatal, e a mobilização das energias presentes na sociedade com a finalidade de subsidiar a ação governamental por meio da ampliação da participação.

Damasceno e Góis (2010) / [59-B2-2010] também mencionam que será necessário, neste conjunto de ações, a disposição do governo local em partilhar o poder na gestão de políticas setoriais. Tais concepções convergem com Pinho (2010, p.41) quando este aludiu que “o Estado estaria apreendendo, ou tendo que apreender, a se abrir para a sociedade bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo efetivo com o Estado”. Ora, as próprias concepções teóricas do Controle Social, aqui avaliadas, enfatizam que as diversas modalidades de Controle Social tratam-se de um processo cíclico, cujos caminhos para a sua efetivação dependem tanto da apropriação, por parte da sociedade, dos instrumentos de participação e Controle Social, como da abertura do Estado para esse diálogo.

Na trilha deste percurso alguns avanços importantes já foram alcançados, provenientes das novas Tecnologias da Informação e Comunicações – TIC, que apareceram para democratizar estes processos, antes fechados em círculos de poder. A internet e seus dispositivos móveis potencializaram a circulação da informação política procedentes de várias fontes, de diferentes arenas discursivas, de diversos formatos e conteúdos, como também democratizou consideravelmente o acesso às informações. Agora, novos formatos e conteúdos encontram-se disponíveis aos cidadãos comuns e grupos sociais distintos, que aprenderam a se manifestar, ou seja, a utilizar o mecanismo da Voz e a fazer valer suas opiniões, o que originou um dinamismo maior às discussões na esfera política brasileira (FERREIRA, 2014; CANÇADO; RIGO, 2014).

Outra condição importante neste debate refere-se aos entraves presentes na capacidade de organização do emprego da Voz. Sendo esta custosa, segundo a visão de Hirschman (1973) tendo em vista não ser tarefa fácil organizar mobilizações participativas de grandes abrangências. Para tanto, percebe-se que a perspectiva de Hirschman (1973) adere à proposta da escalabilidade da Gestão Social proposta por Cançado e Rigo (2014), embora estes autores também sugerem que a Gestão Social tenha seus espaços ampliados para além do nível local por intermédio das Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs. Apesar das novas possibilidades oriundas das TICs concorda-se com Hirschman (1973) que a Voz irá ter melhor desempenho nos pequenos

grupos, e fortalecerá assim, o desenvolvimento regional e territorial.

Em um contexto maior, esta dinâmica é denominada por Evans (2003) como desenvolvimento deliberativo. Segundo o autor “Se fosse possível implantar esse tipo de processo deliberativo em unidades políticas suficientemente amplas para se ter um impacto sobre trajetórias de desenvolvimento - ou seja, em nível provincial ou municipal - teríamos algo que poderia ser chamado desenvolvimento deliberativo” (EVANS, 2003, p. 36).

Hirschman (1973, p.25) identificou em suas análises as probabilidades da ocorrência de tais avanços mesmo diante de cenários caóticos, ou seja, para o autor o “próprio processo de declínio ativa forças contrárias” e, isso se aplica no contexto brasileiro do Controle Social, visto que a própria ditadura militar foi propulsora da abertura de diálogos para a criação da Constituição Federal de 1988, posteriormente reconhecida como a Constituição “Cidadã”.

### **A Lealdade entra em cena como propulsora dos mecanismos de Controle Social no Brasil através da governança**

A finalização deste levantamento, certamente incompleto, alude-se agora sobre as especificidades da terceira alternativa proposta por Hirschman (1973) - Lealdade. Segundo o autor a Lealdade é um conceito-chave na luta entre Voz e Saída, não apenas por manter os membros e clientes por mais tempo em suas organizações e assim fazer com que usem a opção de Voz com mais determinação e possibilidade de resultados, como também ela implica na possibilidade da existência de deslealdade, ou seja, da Saída (HIRSCHMAN, 1973).

Ao analisar situações empíricas Hirschman (1973) pôde perceber que a presença da Lealdade diminui nitidamente a probabilidade de saída. E, a Voz, por sua vez, é desenvolvida. Como efeito, a Lealdade põe de lado a Saída e ativa a Voz. Por outro lado, quando a Lealdade não está presente, os membros são levados a subestimar sua influência dentro das organizações. Nestas circunstâncias, a decisão de sair será tomada e levada a efeito em silêncio. A ameaça da Saída é característica do membro fiel, isto é, o membro que se interessa e adota as ações possíveis antes

de resignar-se à dolorosa decisão de retirar ou mudar (HIRSCHMAN, 1973).

Ao apresentar estas visões, nota-se que, indissociada da Voz, tem-se a Lealdade, que na esfera do Controle Social no Brasil encontra-se substanciada a índices incipientes, pois de acordo com Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010] ainda é preciso investir em ações concretas, criativas e críticas, que sejam capazes de inverter este quadro domesticado e frágil da sociedade, que eleger a Saída como a opção mais viável. Tais ações têm como propósito possibilitar aos sujeitos políticos o exercício da discussão coletiva, a organização, mobilização e ampliação do espaço público de luta. Assim, para o exercício pleno da Voz e, conseqüentemente, o aumento dos índices de Lealdade da população brasileira faz-se indispensável resgatar a dimensão política das políticas públicas, gerar novas energias de combate às desigualdades humanas e sociais, por meio do sentimento de pertencimento do compromisso compartilhado, que nesta pesquisa representa a Lealdade, buscando-se assim, soluções coletivas por direitos.

A Lealdade refere-se, por conseguinte, à capacidade que os membros possuem de alguma maneira de influenciar nas decisões dentro das organizações. Ou seja, diz respeito a uma ligação especial com a organização. No contexto cíclico do processo existente entre as alternativas (Saída, Voz e Lealdade) se houver certa medida de influência, a probabilidade da Voz conseqüentemente aumentará, conforme o grau existente da Lealdade (HIRSCHMAN, 1973).

Neste sentido, para o desenvolvimento da Lealdade no campo do Controle Social será preciso, conforme inferem Gonçalves *et al.* (2013) / [77-A1-2013] criar um círculo virtuoso de forma a defender os interesses dos cidadãos, propiciar a acumulação de capital social e despertar a população para contrair uma cultura cívica consciente, que possa contribuir para o fortalecimento da democracia. Todo este aparato coincide com os fundamentos teóricos da Gestão Social “tomada de decisão coletiva sem coerção; inteligibilidade da linguagem; dialogicidade; entendimento esclarecido; transparência e emancipação” (CANÇADO, 2011).

Hirschman (1973) faz uma distinção que é bastante adequada sobre a diferença da Lealdade com a fé, em suas palavras o autor menciona que

(1973 p. 84) “a presença desta influência e a esperança de que, após algum tempo as correções compensem os erros, distingue bem a lealdade da fé”. O autor avalia que em comparação com um ato de pura fé, a Lealdade contém uma enorme dose de racionalidade.

Isto corresponde à réplica de Cançado, Tenório e Pereira (2011) a respeito dos problemas citados por Pinho (2010) das “(im)possibilidades e perigos da participação ampliada à população”. De acordo com Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.693) “a participação pode e deve ser (re)construída no espaço público”. Assim, ao contrário de irracional ou ingênua, conforme as argumentações de Pinho (2010), a Gestão Social, nesta pesquisa, representa a Lealdade, que serve ao útil propósito social de evitar que a deterioração se acumule e que a Gestão Estratégica não seja a única possibilidade disponível (HIRSCHMAN, 1973).

Herkenhoff e Rabelo (2011) / [58-B2-2011] caracterizaram o Controle Social como um conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa e identificaram três dimensões distintas e indissociáveis neste contexto: a política, a técnica e a ética. Percebe-se que a última dimensão indicada por tais autores converge com as concepções propostas por Hirschman (1973) para os pilares da Lealdade. Na esfera pública, nota-se que a *accountability* e transparência auxiliam a construção e consolidação da Lealdade.

Em paralelo, Jorge e Ventura (2012) / [60-B2-2012] constataram que há uma razoável qualidade política de participação dos conselheiros na formulação, implementação e avaliação das políticas de saúde. Entretanto, de acordo com tais autores há um longo caminho a se percorrer para que a participação dos conselheiros seja efetiva. O fator chave apresentado por Jorge e Ventura (2012) que se conecta com a Lealdade e com a Gestão Social diz respeito à autorresponsabilização dos próprios participantes a fim de criar comprometimento e organização popular.

Em outro nível de observação, pode-se perceber que no contexto do Controle Social no Brasil as três alternativas encontram-se à disposição tanto da sociedade como do Estado. Nesta perspectiva, nota-se que a Voz tem predominância de utilização por parte da sociedade, apesar de singela, já a Saída, muitas das vezes tem sido utilizada não somente pela sociedade,

mas também pelo próprio Estado, combina com a concepção de Saasa (2006, p. 219) sobre a definição de política pública, na qual esta “não se limita apenas à ação; inclui também a inação, isto é, a decisão de nada fazer” e, infelizmente, esta decisão de nada fazer faz parte da realidade brasileira. Por fim, tem-se a Lealdade, entendida aqui como responsabilidade de ambos: Estado e sociedade. A Lealdade não parte apenas da população, o Estado também demanda ser leal para atingir os propósitos exigidos pela democracia.

A este respeito, Nardes, Altounian e Vieira (2014) afirmam que a criação do Estado Democrático só tem sentido se a atuação de seus agentes, ou seja, do Estado, estiver voltada para servir a sociedade. A referida capacidade de direção precisa estar alinhada ao atendimento do interesse público. De acordo com Nardes, Altounian e Vieira (2014, p.181) o Banco mundial tem reforçado o argumento de que “boa governança e instituições fortes e responsáveis são elementos fundamentais para a redução da pobreza e construção de um desenvolvimento eficaz e sustentável”.

A partir dos aprofundamentos teóricos analisados nesta pesquisa, infere-se que a “Governança” representa um dos pilares mais importantes para a efetividade da Lealdade por parte do Estado na esfera brasileira. Para Nardes, Altounian e Vieira (2014, p.157) “governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população”.

A aplicação dos fundamentos da governança se dará de acordo com o desenvolvimento desta competência, assim

Quanto melhor for essa capacidade, mais efetivos serão os resultados das políticas definidas pelos governos, uma vez que os recursos serão empregados sem desperdício, os espaços de corrupção serão pequenos e as pessoas capacitadas serão escolhidas para conduzir as ações necessárias. Com isso, teremos maior probabilidade de seguir o caminho do desenvolvimento pleno, diante da superação mais rápida dos gargalos existentes e da consequente redução do ‘Custo Brasil’ (NARDES; ALTOUNIAN, VIEIRA, 2014, p.158).

O conceito de governança nas percepções de Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 182) é substantivo, ou seja, deve-se considerar a graduação presente em cada caso concreto. Portanto, “sempre haverá governança, por mais inicial que seja o seu estágio! A discussão está na qualidade (boa, regular ou ruim) ou no estágio (avançado, intermediário ou inicial) em que se encontra”. No caso do Brasil, nota-se que em relação à qualidade da governança esta caracteriza-se como ruim, e no que tange ao estágio, fruto da própria qualidade, o Brasil encontra-se no inicial.

Os alicerces de uma boa governança estão intrinsecamente ligados com as perspectivas propostas nesta pesquisa (Gestão Social, Controle Social, Voz e Lealdade). Assim, vale a pena elencar os benefícios da boa governança expostos por Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 205):

Os maiores benefícios de uma boa governança são: orientar as ações do ‘agente’ para que não se distanciem das expectativas de resultados aguardados pelo ‘principal’; e garantir etapas de controle para que este possa detectar eventuais desvios no curso das ações e cobrar a correção tempestiva da melhor forma. A ausência de mecanismos eficientes trará sérios potenciais problemas ao ‘principal’, tais como: não recebimento dos resultados prometidos, apesar de ter investido a confiança e os recursos pactuados; identificação de desvios da conduta do “agente” somente no momento em que nada mais há por fazer; desconhecimento do que está acontecendo com o emprego de seus recursos; ocorrência de erros estratégicos; e concentração excessiva de poder na mão do delegado.

Desta forma, cabe ao Estado, designado na teoria da governança de “agente” a responsabilidade de entender as reais necessidades do principal (sociedade), ter clareza dos limites de sua atuação e conduta, ter a ciência dos recursos disponíveis para alcançar os anseios do principal, ouvir a população, planejar melhor, ter bons processos de trabalho, escolher servidores públicos com critério, ter indicadores que possam ser mensurados e melhorados continuamente, articular a atuação dos diversos agentes sociais, divulgar com total transparência os resultados alcançados e criar condições favoráveis para investimentos internos e externos e para o desenvolvimento nacional sustentável (NARDES;

ALTOUNIAN, VIEIRA, 2014). Tudo isso constitui o que se denomina aqui de Lealdade, requerida ao Estado, em um país democrático.

Neste sentido, concorda-se com Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 229) que o “controle não representa um fim em si mesmo, se não parte imprescindível de um mecanismo regulador que deve assinalar, oportunamente, os desvios das normas [...]”. E, para que ele se torne indispensável neste processo será necessário criar um pacto pela governança, ou seja, um acordo por parte do Estado em favor do cumprimento da Lealdade que lhe é requerida.

Evans (2003) dentro desse contexto nos sugere que devemos nos preocupar com as instituições de governança, não apenas porque instituições melhores aprimoram nossa capacidade de alcançar finalidades já estabelecidas pela teoria econômica, mas porque as instituições deliberativas democráticas fornecem o único meio de se definir adequadamente o que os fins econômicos desejados poderiam ser. De acordo com o autor “instituições fortemente democráticas também oferecem, em si, a oportunidade de exercer uma das mais importantes capacidades humanas, a de fazer escolhas” (EVANS, 2003, p. 34).

Ao apresentar estas visões, nota-se que a Lealdade é uma via de mão dupla, por esta razão, cabe também à sociedade o aprimoramento do seu papel na democracia. Pois, após o levantamento teórico aqui realizado concorda-se com Borda, Gimenes e Ribeiro (2015, p. 45) que o problema que permanece como ameaçador na democracia brasileira “é a alienação política ou a falta de sofisticação política de um contingente majoritário de brasileiros, desmobilizado em termos cognitivos e/ou orientado por noções muito rudimentares sobre o mundo da política”.

## Considerações finais

Este estudo objetivou desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR, no Brasil, por meio da realização de uma revisão integrativa de literatura, cuja principal intenção foi expor a dinâmica, no contexto brasileiro do Controle Social, da teoria da Saída, Voz e Lealdade defendida por Hirschman (1973).

Na história recente da democracia do Brasil, aqui apresentada e dialogada com a teoria de Hirschman (1973), nota-se que o grau de incidência da alternativa da Saída encontra-se elevado. Tendo em vista que boa parte da população brasileira tem optado pela indiferença na tomada das decisões políticas que afetam suas vidas. Uma das formas de utilização do mecanismo da Saída no contexto brasileiro tem sido o apartidarismo. A Saída muitas das vezes tem sido utilizada não somente pela sociedade, mas também pelo próprio Estado, quando este toma a decisão de nada fazer. Sendo assim, percebe-se que quando diante das decisões políticas a serem tomadas o Estado ou mesmo a sociedade tornam-se indiferentes, conforme se verifica no contexto brasileiro, há a predominância do mecanismo da Saída.

A utilização da Voz, considerando-se todas as suas formas variadas encontra-se retraída. A Voz, no âmbito do Controle Social, pode funcionar como complemento da Saída ou, melhor, precisa ser usada para substituí-la. Em voga, reforça-se que não se trata de uma perspectiva inviável, pelo contrário, a efetivação dos mecanismos de Controle Social mediado pela Gestão Social representa uma concepção admissível e extremamente necessária para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia no Brasil. A utilização da Voz, na esfera do Controle Social no Brasil tem sido adotada com maior incidência pela sociedade. Nota-se, portanto, que quando ocorre a participação nas decisões políticas por parte da sociedade, na esfera pública, se exercita o mecanismo da Voz, nesta pesquisa, denominado como Gestão Social.

Indissociada da Voz tem-se a Lealdade, que na perspectiva do Controle Social, no Brasil, encontra-se, ainda, em uma fase principiante. A Lealdade foi entendida aqui como responsabilidade de ambos: Estado e sociedade. Por isso, a Lealdade não parte apenas da população, o Estado também demanda ser leal para atingir os propósitos exigidos pela democracia. A partir dos aprofundamentos teóricos analisados neste artigo, infere-se que a “Governança” representa um dos pilares mais importantes para a efetividade da Lealdade por parte do Estado na esfera brasileira, e o desenvolvimento deliberativo, dentro deste contexto seria a finalidade da aplicabilidade da Voz e da Lealdade. Neste sentido,

quando o Estado exerce uma boa governança e a sociedade desempenha a cidadania crítica e consciente, a Lealdade entra em cena no sistema democrática do país e, conseqüentemente efetiva-se o Controle Social.

Ao final deste diálogo concorda-se com Guerreiro Ramos (1981) que é necessária uma nova ciência para as organizações, que anseia pela permanência da essência da dádiva nas relações sociais proposta por Mauss (1974) e Godbout e Caillé (1999); que tenha como foco o cultivo dos valores fundamentais da vida humana elencados por Polanyi (2012); que possibilite aberturas concretas para a existência de uma nova racionalidade substantiva, conforme sugere Serva (1997) e que ative as duas principais alternativas propostas por Hirschman (1973): a “Lealdade” do Estado, por meio da governança e a “Voz” da sociedade por intermédio da participação direta. Na concepção adotada neste estudo, acredita-se que os caminhos a serem percorridos para a existência desta nova ciência das organizações serão permitidos e viabilizados pelas modalidades de Controle Social fundamentadas na democracia e cidadania deliberativa, quando estas, de fato se desenvolverem por meio da Gestão Social.

Acredita-se, que pesquisas como esta não podem ficar limitadas à comunidade científica, mas precisam ultrapassar os limites da academia e aproximar-se da sociedade, com o desígnio de buscar junto à população proposições possíveis para a efetividade das modalidades de Controle Social por meio da Gestão Social e, a realização desta abertura poderá (deverá) ser incentivada pelos grupos de pesquisas da área e por meio de ações de extensão comunitária, esferas primordiais neste debate.

Pois muitos são os caminhos que ainda restam ser trilhados neste campo do saber, que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. Contudo, a academia precisa equipar-se de um bojo teórico mais aprofundado, que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o Controle Social, mediante novas publicações científicas que aprofundem as concepções teóricas relativas ao Controle Social.

Aconselha-se também que novos estudos sejam realizados, por meio de uma agenda de

pesquisa específica que se comprometa a identificar quais são os fatores que contribuem para o bom funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. Quais são os indicadores que podem medir o grau de existência da Gestão Social nessas instâncias? Quais são os empecilhos presentes nessas instâncias que afetam o seu funcionamento e, conseqüentemente a efetividade do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, e como estas dificuldades afetam as demais modalidades de Controle Social?

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam desempenhadas com a finalidade de abranger também as contribuições das publicações internacionais. Além disso, há a necessidade de se promover ações para ampliar o conhecimento por parte da sociedade sobre as modalidades de Controle Social por intermédio de capacitações e fóruns de discussões com conteúdos sob uma perspectiva interdisciplinar, que adicione as abordagens da Gestão Social, enquanto modalidade de gestão indissociável do Controle Social. Assim, será possível fomentar caminhos para o desenvolvimento deliberativo e incentivar a emancipação da sociedade brasileira.

## Referências

- ANHUCCI, V.; SUGUIHIRO, V. A construção do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva da participação e do controle social. **Textos & Contextos**. Porto Alegre-RS, v. 9, n. 1, p. 47 - 54, jan./jun. 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BORDA, J.; GIMENES, E.; RIBEIRO, E. Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro. **Novos Estudos**. São Paulo-SP, nº 101, março, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso 30 mar. 2015.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: < [http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Airton Can%C3%A7ado](http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Airton%20Can%C3%A7ado)

Fundamentos-Teóricos-da-Gestão-Social TeseAdmUFLA2011.pdf > Acesso em 15 mar. 2014.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades**. Viçosa, MG: UFV, 2014, cap. pp. 54 -82.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.; PEREIRA, J. R.; Gestão Social: reflexos teóricos e conceituais. **Cardemos EBAPE.BR** [online]. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp. 681-703, set. 2011.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. – 10ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

DALTON, R. **The partisan American: dealignment and changing electoral politics**. Washington, DC: Sage, 2013.

DAMASCENO, L.; GÓIS, J. Poliarquias e Participação Social no Brasil: estudo de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. **Textos & Contextos**. Porto Alegre-RS, v. 9, n. 2, p. 264 - 276, ago./dez. 2010.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

EVANS, P. Além da 'Monocultura Institucional': instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, jan./jun., n. 9, p. 20-63, 2003. Disponível em: < <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5869/3464> >. Acesso em 04 jun. 2016.

FERREIRA, N. T. O apartidarismo dos protestos populares no Brasil e os deslocamentos de sentidos de representação política. **Revista Científica do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão – UFMA**. São Luís-MA, nº 14, janeiro/junho, ano XIX, 2014.

FONSECA G. et al. Controle social em saúde: a perspectiva de uma comunidade em torno de um conceito. **Rev enferm UFPE** on line. Recife-PE, v. 6(7): 1608-14, Jul., 2012.

GAEDTKE, K.; GRISOTTI, M. Os conselhos municipais de saúde: uma revisão da literatura sobre seus limites e potencialidades. **Revista Política e Sociedade**. Florianópolis, SC, v.10, n. 19, pp. 115-137. 2011.

GANONG, L. H. Integrative reviews of nursing. **Rev Nurs Health.**, Índia, v.10, n.1, p.1-11, 1987.

GODBOUT, J.; CAILLÉ, A. **O espírito da dádiva**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GONCALVES, R et al. Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde. **Saúde soc.** [online]. São Paulo-SP, v.22, n.4, pp. 1001-1013. 2013.

GOULART, M. et al. Controle social do orçamento regionalizado em SC: análise dos registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí no período de 2008 a 2010. **Revista de Gestão e desenvolvimento regional**. Taubaté-SP, v. 8, n. 3, pp. 76-98, set./dez, 2012.

GUEREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

HERKENHOFF, M.; RABELO, D. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos & Contextos**. Porto Alegre-RS, v. 10, n. 1, p. 82 - 93, jan./jul. 2011.

HIRSCHMAN, A. O. **Saída, Voz e Lealdade** - Reações ao declínio de firmas, organizações e estados. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1973.

JORGE, M.; VENTURA, C. Os Conselhos Municipais de Saúde e a Gestão participativa. **Textos & Contextos**. Porto Alegre-RS, v. 11, n. 1, p. 106 - 115, jan./jul. 2012.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23. p. 5-20, 1º trim. Jan. 1989.

MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: EPU, 1974. cap. 1, pp. 49-67.

MORITA I.; GUIMARÃES, J.; MUZIO, B. Participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema? **Revista Saúde e Sociedade**. Vol. 15, n. 1, 2006.

NARDES, J.; ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. (orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: Ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010, pp. 21-52.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2 ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RABELO, D. Informação e comunicação na gestão participativa: uma análise a partir das políticas de recursos hídricos do Brasil e da Europa. **Emancipação**, Ponta Grossa-PR, 12(2): 253-264, 2012.

ROSS, E. A. **Social control**: a survey of the foundation of order. 1901.

SAASA, Oliver. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. In: SARAVIA, Enrique FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** (Coletânea de Políticas Públicas). Brasília, ENAP, 2006 (volume 2).

SANTOS, S.; VARGAS, A.; LUCAS, S. Conselheiros usuários do conselho municipal de saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade. **Saúde soc.** [online]. São Paulo-SP, v.20, n.2, pp. 483-495. 2011.

SERVA, Maurício. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, v.37, n.2, 1997.

SILVA, V. V. **A relação entre satisfação no trabalho e saúde mental do trabalhador: uma revisão integrativa**. 2008. 145 f. Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde) – Universidade de Franca, Franca- SP, 2008. Disponível em:<<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp100145.pdf>>. Acesso em 10 Out. 2014.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional e gestão social**. – 3. Ed. rev. e ampl. - Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

VENDRUSCOLO, C.; PRADO, M. L. do.; KLEBA, M. E. Formação de recursos humanos em saúde no Brasil: uma revisão integrativa. **Educ. rev.** [online]. 2014, vol.30, n.1, pp. 215-244.

WEBQUALIS. **Sistema Integrado da CAPES**. Disponível em:< <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/principal.seam>>. Acesso em 30 mar. 2015.

WENDHAUSEN, A. Micropoderes no cotidiano de um conselho de saúde. In: KLEBA, M.E.; HASS, M. (orgs.) **Dossiê gestões públicas democráticas e experimentos participativos**. Chapecó: Argos, 2005.

WHITTEMORE, R.; KNAFL K. The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, 52, n. 5, pp. 546-553, 2005.