

FORMAÇÃO TERRITORIAL, REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO: ASPECTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Alan Santos de Oliveira

GRUPO DE TRABALHO: GT 1 – Desenvolvimento regional, planejamento, governança, controle social, e gestão do território.

RESUMO

Este artigo foi elaborado com base nos estudos das disciplinas Território, Região e Regionalização e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional, ofertadas como componentes curriculares do Programa de Pósgraduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). A pesquisa apresenta um estudo inicial para melhor compreensão dos conceitos e significados de território, região e regionalização, além de buscar uma compreensão sobre as capacidades estatais e a importância de mecanismos democráticos que promovem o controle e a participação social, como é o caso dos arranjos institucionais. A problemática pode ser estabelecida no questionamento sobre o papel de mecanismos institucionais que promovem a participação social, como é o caso das Ouvidorias e da Lei de Acesso à Informação, e suas possíveis relações com o desenvolvimento regional. Para tanto, foi realizado um aprofundamento em teorias e discussões sobre as capacidades estatais, os arranjos institucionais, a participação da sociedade civil e a *accountability*. Como recorte local e temporal, o estudo enfatizou a pós-redemocratização brasileira, iniciada logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, com ela, a previsão de criação da Defensoria do Povo, passando pelo ano de 2004, quando se deu a criação da Ouvidoria Geral da União, se ampliando no ano de 2012, com a Lei de Acesso à Informação, e os desdobramento seguintes. Metodologicamente, a pesquisa foi bibliográfica e documental, tendo como base materiais já publicados, tais como livros, artigos, teses, dissertações e, também, documentos de domínio público, como coletâneas, relatórios, leis e decretos. Considerando as teorias sobre a democracia, a participação social e os arranjos institucionais, a pesquisa possibilitou reflexões sobre o alcance desses instrumentos da democracia, evidenciando uma maior participação cidadã, principalmente na existência de dispositivos legais, que vão desde emendas constitucionais e leis, além de terem como aliadas as tecnologias da informação e comunicação.

Palavras-chave: formação territorial; regionalização; arranjos institucionais; participação social; desenvolvimento regional.

1. TERRITÓRIO, REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO: UM CONCEITO, MUITOS SIGNIFICADOS.

A palavra região, ou como era chamada ‘regione’ durante o Império Romano, servia para designar áreas que, mesmo estando sob uma administração local, deveriam se subordinar as normativas hegemônicas da magistratura sediada em Roma. Segundo Gomes (2000, p. 51)

os mapas que representam o Império Romano são preenchidos pela nomenclatura destas regiões que representam a extensão espacial do poder central hegemônico, onde os governadores locais dispunham de alguma

autonomia, em função mesmo da diversidade de situações sociais e culturais, mas deviam obediência e impostos à cidade de Roma. O esfacelamento do Império Romano seguiu, a princípio, estas linhas de fraturas regionais e a subdivisão destas áreas foi a origem espacial do poder autônomo dos feudos, predominante na Idade Média. À mesma época, a Igreja reforçou este tipo de divisão do espaço, utilizando o tecido destas unidades regionais como base para o estabelecimento de sua hierarquia administrativa.

O que se observa nesse contexto é a relação entre o significado da palavra região, na Antiguidade Clássica – ou seja, a centralização, a uniformização administrativa e as diversidades espacial, física, cultural, econômica e política – estando sob um poder único, centralizado. De acordo com Etges (2022), a compreensão do significado de região como parte de uma totalidade social exige do pesquisador o estudo da gênese, dos movimentos e das contradições que a permeiam.

Atualmente, sob as imposições da política econômica do capitalismo mundial, ressurge a reflexão dos temas vinculados à política, à cultura e à economia entrelaçados às questões da centralidade e da uniformização em sua relação com a diversidade e o anseio por autonomia.

Ainda em relação ao uso da palavra e a noção do significado do que vem a ser região, no senso comum ela está relacionada diretamente com os princípios fundamentais de localização e de extensão. Segundo Gomes (2000, p. 53) utilizamos expressões, tais como ‘a região mais pobre’ ou ‘a região montanhosa’ para nos referir a um conjunto de uma área com determinadas características que possibilitam distingui-la de outras áreas.

Gomes (2000, p. 54) afirma também que “o tecido regional é frequentemente a malha administrativa fundamental que define competências e os limites das autonomias dos poderes locais na gestão do território dos Estados Modernos”. A noção de região, para a geografia, enfrenta um pouco mais de complexidade, pois a sua conceituação - de acordo com os parâmetros científicos - traz as indefinições e seus variados usos no senso comum.

Contribuindo com as discussões sobre o conceito de região, Etges (2022) defende que a compreensão do significado da particularidade dos arranjos territoriais é uma evolução dos modelos abstratos e generalizantes sobre o território.

A dimensão da particularidade se manifesta no território por meio da região, a qual se origina de formações sócio espaciais, que expressam características políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais também particulares, configuradas ao longo do tempo, nas diversas porções da superfície terrestre. Compreender a dimensão regional do desenvolvimento, portanto, requer o aprofundamento da reflexão teórico-metodológica sobre o significado do movimento entre o singular, o particular e o universal e as repercussões de correntes desse movimento na configuração do território. (ETGES, 2022, p. 314).

Segundo Lencioni (2005), o avanço dos estudos geográficos, em alguns momentos, deu ênfase aos fenômenos da natureza e em outros focou nos aspectos que interessam à sociedade. O estudo regional foi a solução para essa cisão da disciplina e para a perda de sua identidade. Foi por meio da regionalização que se buscou relacionar os fenômenos físicos e humanos, consagrando-se assim os estudos regionais como meio de manutenção da unidade da disciplina geográfica. Ainda de acordo com Lencioni (2005, p. 189)

Foi com Paul Vidal de La Blache (1845-1918), um pensador do possível, ou seja, das inúmeras possibilidades que o homem tem diante da vida, que a geografia regional alcançou grande desenvolvimento. [...] O ponto de vista de La Blache era que a região podia ser objetivamente distinguida na paisagem e que os homens têm consciência da existência das regiões à medida que constroem identidades regionais.

Nesse mesmo espectro de considerações, Gomes (2000) afirma que as regiões são unidades básicas do saber geográfico e que, para além de unidades morfológicas e fisicamente pré-constituídas, resultam do trabalho humano em um dado ambiente. Assim, depreende-se que as regiões são formas de civilização, da ação humana, dando unidade a certas porções do território pela unidade cultural, pela complementaridade e pela solidariedade das atividades.

A dicotomia da geografia - tida como uma ciência voltada para os estudos gerais (ciência nomotética) ou para os estudos mais particulares e específicos (ciência ideográfica) - foi objeto de estudo e investigação de Alfred Hettner, para quem a essência dos estudos deveria estar nas diferenciações da superfície terrestre, originando assim a vertente corológica da disciplina geográfica, ou seja, o estudo regional.

Por sua vez, Richard Hartshorne considera que a análise geográfica deve ter como foco a compreensão da diferença das áreas da superfície terrestre. De acordo com Lencioni (2005, p. 190) “[...] Para Hartshorne, não existe um objeto particular à ciência geográfica, nem tampouco fenômenos particulares à geografia, sendo de interesse da ciência geográfica todos os fenômenos que têm uma dimensão espacial”.

A localização de uma ordem no real, uma lógica na organização do espaço, se deu por meio dos modelos matemáticos aplicados à geografia, passando a ser factível a realização de projeções e prognósticos. Desenvolveu-se uma relação muito próxima entre os estudos regionais e o planejamento regional. Consequentemente, a região passa a ser considerada um instrumento técnico-operacional para a organização do espaço. A região se apresenta, dessa forma, como uma classe determinada teoricamente. Logo, regionalizar passa a ter o significado de classificar regiões.

Adentrando no campo das discussões sobre os significados e alcances da regionalização, segundo Gomes (2000, p 63, *apud* GRIGG, 1967) esta nova delimitação “passa a ser a tarefa de dividir o espaço segundo diferentes critérios que são devidamente explicitados e que variam segundo as intenções explicativas de cada trabalho”. Dessa forma a região passa a ser um meio e não mais um produto em seu fim.

Essa outra perspectiva geográfica acaba se definindo como a ciência do espacial. Para com Lencioni (2005) tem-se o desenvolvimento e afirmação da ideia de que o espaço é uma construção social, sendo necessário o entendimento da sociedade para entender o que é a geografia. Com a crítica ao positivismo lógico que influenciava a geografia, outras correntes do pensamento geográfico passam a se desenvolver, como é o caso da fenomenologia e o marxismo. Ainda que por diferentes metodologias, essas correntes mostraram preocupação com o caráter social da geografia e conduziram ao desenvolvimento de novos parâmetros para a sedimentação do estudo regional. Segundo Lencioni (2005, p. 196)

A perspectiva geográfica influenciada pelo marxismo, semelhante a outras correntes do pensamento geográfico, concebeu a região como parte de uma totalidade. A diferença agora residia no fato de que essa totalidade não era mais concebida nem como uma totalidade orgânica ou lógica, nem como uma totalidade harmônica. Foi concebida como uma totalidade histórica.

A visão antropocêntrica do mundo e a valorização do humanismo possibilitaram que a geografia incorporasse e salientasse valores sociais e culturais. A referência central passou a ser o espaço vivido, que é revelador das práticas sociais e edificado a partir da concepção das pessoas. Assim, a geografia regional de inspiração fenomenológica passa a enfatizar a identidade dos homens com a região. Conforme Lencioni (2005) a homogeneização, muito aquém de significar o fim da região, tem mais proximidade com a fragmentação e com a diferenciação regional.

O movimento regionalista nega o nacional, podendo se fechar em sua particularidade, e se coloca com um sentido totalmente inverso de outrora, quando afirmar a identidade regional era afirmar a identidade nacional, pois a construção do sentimento de pertencer a uma região integrada num todo harmônico, sob a direção do Estado, afirmava o sentimento nacionalista. Sinais de outros tempos: o regionalismo nega o nacional e a identidade nacional num contexto em que o nacional, que se dilui no bojo do processo de globalização, nega o regional. (LENCIOLI, 2005, p. 199-200).

Por sua vez, Gomes (2000) afirma que ao passo em que os critérios de classificação e de divisão do espaço se uniformizam, geram interesse somente ao que é geral, pois o fato único, excepcional ou particular não se insere na esfera de domínio da ciência. Assim, denomina-se como análise regional o conjunto das novas regras, visto que nesta abordagem

a região é tida como uma classe de área ou espaço que foi dividido por critérios ou por variáveis arbitrários com justificativa no julgamento de uma certa explicação.

Progredindo nos estudos e nas discussões sobre o significado do regional, Gomes (2000) conceitua regiões funcionais como aquelas na qual a estruturação do espaço não se dá pela uniformidade espacial, mas pelas diversas relações que circulam e conferem forma a um espaço diferenciado internamente. Segundo Gomes (2000, p. 64), “as cidades organizam sua hinterlândia (área de influência) e organizam também outros centros urbanos de menor porte, em um verdadeiro sistema espacial”. No espaço estruturado onde ocorrem os fluxos e as trocas, também denominado de região funcional, a vida econômica é valorizada, principalmente, se considerarmos os fundamentos de tais interações, sejam elas em relação às mercadorias, aos serviços ou à mão-de-obra.

Uma corrente crítica denominada ‘geografia radical’ defendia que a diferenciação do espaço se deve a divisão territorial do trabalho e ao processo de acumulação de capital que não somente produz, mas também distingue os que possuem e os despossuídos. Para Gomes (2000, p. 65) “qualquer outro tipo de regionalização que não leve em conta este aspecto fundamental passou a ser vista, sob esse novo ângulo crítico, como um produto ideológico que visa esconder as verdadeiras contradições das classes sociais em sua luta pelo espaço”.

Já o humanismo na geografia, diferente da geografia radical, procurou resgatar a noção de região, dando destaque e valorizando temas como a consciência regional, o pertencimento e as mentalidades regionais. A região novamente passa a ser vista como um produto real, refutando-se, assim, a concepção de regionalização e de análise regional classificadas a partir de critérios externos à vida regional.

Por sua vez, tratando dos aspectos pertinentes ao conceito de território, é relevante mencionar que este possui relação com o ideal de domínio de uma área definida, com o seu processo de gestão. Nesse sentido, o território passa a ser um espaço onde se estabelecem as relações de poder. Nas considerações de Haesbaert e Limonad (1999, p. 12) o território é visto como uma “vertente jurídico-política”, que tangencia os aspectos relacionados às identidades e às representações dos sujeitos que ali habitam.

O conceito de região, por sua vez, é mais abrangente que o conceito de território, pois deve levar em consideração todas as dimensões caracterizadoras de um determinado recorte, inclusive a territorial, mas indo além, relacionando também a delimitação de tempo e de espaço e, assim, “reconhecer a natureza dos novos-velhos processos que constroem o espaço geográfico, nesse jogo indissociável entre desigualdade e diferença – a primeira,

centro da geografia marxista, a segunda, fundamento de uma geografia pós-moderna e/ou pós-estruturalista" (HAESBAERT e LIMONAD, 1999, p. 15).

Conforme Gomes (2000, p. 57) "a região é uma realidade concreta, física, ela existe como um quadro de referência para a população que aí vive. Enquanto realidade, esta região independe do pesquisador em seu estatuto ontológico". Ainda sobre esse tema, Gomes (2000, p. 62) pontua que

No conceito de região, ou sua manifestação, há o pleno encontro do homem, da cultura com o ambiente, a natureza: a região é a materialidade desta interpelação, é também a forma mais localizada das diferentes maneiras pelas quais esta inter-relação se realiza.

O espaço geográfico deve ser visto para além de um elemento produzido, mas que também produz, indo além de ser somente reflexo das relações sociais, mas sendo também decisivo nas suas interações. De acordo com Abramovay (1994, p. 7), há nos territórios e regiões uma "dimensão territorial do desenvolvimento", constatando-se a proximidade social que possibilita uma articulação entre os atores, valorizando o ambiente de atuação, ou seja, o tecido social. Assim, Castells (2005a, *apud* Branco, 2005) reitera que "[...] o espaço não é uma fotocópia da sociedade, é a sociedade".

Etges (2022) afirma que nos processos de desenvolvimento há um maior reconhecimento da dimensão territorial por pesquisadores de variadas áreas do conhecimento. De acordo com a autora

[...] Nas discussões sobre desenvolvimento regional a relevância do território destaca-se ainda mais, tendo em vista o caráter multiescalar que permeia o tema. Reconhecer a dimensão territorial dos processos de desenvolvimento requer a compreensão dos arranjos territoriais resultantes da interação entre escalas diversas: do singular – local, com o universal – global, mediado pelo particular – regional. (ETGES, 2022, p. 314)

Cardoso (2018), baseando-se em Hirschman, aponta para um equívoco nas teorias de desenvolvimento, já que a emissão de conselhos por políticos e teóricos dos países ricos, direcionadas aos países subdesenvolvidos, baseiam-se em suposições de validade universal das políticas econômicas adotadas pelos países desenvolvidos. No entanto, e por esse motivo, afirma-se que são equivocadas, pois desconsideram diagnósticos apurados sobre as realidades regionais e locais para os quais os conselhos e apontamentos se destinam.

Alguns autores defendem que o mercantilismo foi a possível origem do subdesenvolvimento das colônias, visto que a metrópole, ao fazer a exploração dos recursos naturais dos seus territórios coloniais ultramarinos, possuía o monopólio das exportações e das importações, assim como a prerrogativa da fixação dos preços e do volume do comércio.

Foi diante desse contexto que começaram a surgir escolas de pensamento na Europa para a discussão de problemas relativos ao crescimento e à distribuição de riquezas.

Apesar do desenvolvimento econômico ter ganhado destaque somente no século XX, a preocupação sobre a temática é bem mais antiga em países europeus. De acordo com Souza (1999) não existia o interesse pela melhoraria das condições de vida da população, mas tão somente o atendimento dos interesses da nobreza, concomitante ao aumento do poderio econômico e militar do soberano, distanciando-se assim do conceito de desenvolvimento para o bem coletivo. Furtado (1983), por sua vez, considerava o desenvolvimento como um fenômeno de dimensão histórica e com certo grau de singularidade, uma vez que cada economia tinha seus próprios desafios, dos quais podem ser destacados o complexo de recursos naturais, o processo imigratório e a ordem institucional.

Tomando como base as proposições de Souza (1999), é relevante mencionar que a abordagem do desenvolvimento como um dilema surgiu com as flutuações econômicas do século XIX, bem como com a concentração de renda e riqueza em poucos países considerados industrializados. Furtado (2000) observou que os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento representam estruturas sociais que resultavam da prevalência de uma nação ou de outra, decorrentes de situações históricas distintas, porém de um mesmo impulso inicial.

É abrangente o debate acadêmico sobre a definição de desenvolvimento econômico, em especial no tocante a diferenciação entre o desenvolvimento e o crescimento econômico, conforme apontamentos de Oliveira (2002). Para Brue e Grant (2015) o crescimento econômico pode ser definido como a elevação da produção de um país, mensurada pelo Produto Interno Bruto (PIB) por um período, podendo ser resultante de: a) uma maior quantidade de recursos naturais, recursos humanos e capital; b) melhorias na qualidade dos recursos e, c) avanços tecnológicos que impulsionam a produtividade. Já o desenvolvimento econômico é o processo pelo qual a nação melhora a qualidade de vida da sua população, motivo pelo qual especialistas da área analisam os possíveis fatores que criam ou impedem a elevação do padrão de vida nos países.

Quanto aos estudos e reflexões sobre o fenômeno do subdesenvolvimento é relevante mencionar o estudioso Rosenstein-Rodan, considerado um pioneiro na pesquisa sobre a economia de desenvolvimento que procurou avaliar problemas econômicos do leste e sudeste europeus, considerando as áreas atrasadas naquela época (CARDOSO, 2018).

Com a criação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), há um aprofundamento no debate sobre o regional com base nas realidades locais, recusandose a

ideia de modelos homogêneos e pré-concebidos de desenvolvimento (Santos *et al*, 2021). A evolução desses estudos sedimentou o pensamento de que o desenvolvimento seria um processo sem regularidade e, dentre as suas características, a mais marcante seria a do fortalecimento de regiões mais dinâmicas e que apontam maior potencial econômico.

Lima e Simões (2009), baseando-se em Myrdal, chamam a atenção para as divergências entre regiões, dentro de um mesmo país, apontando as disparidades de crescimento e estagnação. Para os autores

Uma vez estabelecidas as vantagens ou desvantagens comparativas dos espaços econômicos, são iniciados movimentos migratórios do capital, cujos resultados são expressados em determinada dinâmica regional, isto é, em relativo vigor ou estagnação do processo de acumulação em uma região (LIMA; SIMÕES, 2009, p.12).

A realização da análise das características de um dado espaço territorial possibilita a identificação das relações de domínio e de gestão que lhe são típicas, associando-as com os grupos, as classes e as instituições que ganham organicidade com seus atores, sejam eles individuais ou coletivos, públicos ou privados, movidos pelos seus valores culturais herdados e pelas relações econômicas e sociais que permeiam o seu cotidiano.

2. ASPECTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

De acordo com Baquero (2003) muitos autores brasileiros - como Viana, Amaral, Tavares, Hollanda e Uricochea - argumentam que o legado histórico do país não foi favorável para que fossem estabelecidas bases sólidas com vistas à constituição de uma democracia social duradoura. O autor ressalta que um dos elementos que tem responsabilidade sobre esse quadro é a falta de capacidade das instituições em servirem como parâmetro ou diretriz na construção de identidades coletivas da sociedade. Ao contrário do que se deseja, quando não há a construção de um senso de coletividade, tem-se a fragmentação, o distanciamento e a apatia dos cidadãos em relação às coisas públicas.

Fortini e Sherman (2017) defendem que a governança corporativa foi inicialmente discutida nos Estados Unidos a partir da constatação de que os gestores de recursos, patrimônio e interesses de terceiros devem ser monitorados, evitando-se dessa forma que poderes internos e comportamentos danosos possam afetar os acionistas, a terceiros e à própria sobrevivência da empresa. As mesmas autoras destacam que, posteriormente, a Europa começou a discutir o conceito de governança corporativa, tendo instituído, desde 1995, o *European Corporate Governance Network*, envolvendo estudiosos e profissionais com vistas a aprimorar a governança corporativa.

Buta, Teixeira e Schurgelies (2017, p. 49) apostam na informação como elemento promotor da participação, afirmando que ela se relaciona com o processo de transparência, possuindo as formas ativa e passiva. A transparência ativa se dá quando o poder público espontaneamente divulga as informações aos cidadãos. Por outro lado, a transparência passiva se dá quando os cidadãos buscam o acesso a uma informação não disponibilizada. Diante desse contexto, a *accountability* tem o significado de promoção da transparência, uma vez que o propósito inovador de interação e promoção da participação a partir da informação busca-se uma mudança no paradigma de que a democracia se desnuda tão somente no pleito eleitoral ou nas relações entre o eleito e seus eleitores, especialmente quando baseada na distribuição de benefícios para um grupo, de uma região específica.

No entendimento de Torrens (2012, p. 155) “[...] a questão central é a informação no processo político, que possibilita a representação com bases de interesses mais amplos e universalistas [...]. Esse mesmo autor, baseando-se em Dahl (2001), argumenta que a informação é um elemento determinante, mas chama a atenção para a qualidade e o grau que a informação exerce sobre a atividade política e seus mecanismos, mencionando o poder da concentração e domínio por grandes grupos com interesses privados, opondo-se ao propósito de ação, a partir do conhecimento para deliberações e escolhas políticas. Ainda de acordo com Torrens (2012, p. 161),

a população mal informada, com apego religioso, atarefada com suas lides de sobrevivência, adquire uma forma de capital social que não é necessariamente o capital social acadêmico ou político-parlamentar, mas organizado e pensado a partir de experiências de ação coletiva e formas de comunicação e organização próprias, contraditórias, complexas e fragmentadas.

Na oportuna consideração de Filgueiras (2011, p. 16) é possível reafirmar a já existente constatação de que a cultura do segredo nas relações políticas fortalece as práticas de corrupção, ao mesmo tempo que exclui os cidadãos dos processos e das decisões de interesses coletivos. Visando combater essas práticas antirrepublicanas, uma alternativa encontrada pelas democracias contemporâneas têm sido a busca de mecanismos associados à crescente disponibilização de informações ao público, concomitantemente aos trabalhos intra e interdepartamentais de corregedoria, controladoria e outras formas de acompanhamento eletrônico.

Devido ao crescente papel da tecnologia, sua interferência nas esferas pública e privada e, consequentemente, o nível de dependência das sociedades modernas em relação aos seus recursos, é oportuna a reflexão de Branco (2005, p. 229), ao afirmar que

nesse novo cenário, em que a Internet e as tecnologias da informação e comunicação assumem um papel de vanguarda, também surgem novas possibilidades de intervenção social e de novas relações econômicas. Podemos criar novos espaços à prática da cidadania, da democracia, novos espaços para as práticas educativas e um novo patamar para o [...] desenvolvimento tecnológico, científico e econômico.

De acordo com as proposições de Warren (*apud* Filgueiras, 2011, p. 16), o controle da corrupção está circunscrito à maior transparência e abertura das informações já que dessa forma, consequentemente, tem-se uma maior participação cidadã e o fortalecimento da confiança pública. A sociedade civil tem um papel fundamental no enfrentamento das práticas de corrupção, mas é necessário que estejam à sua disposição os meios que permitam a realização de um processo maior de inclusão e de transformação política.

Embora um termo ainda com definição diversa e cuja origem se dá nos países anglosaxões, a *accountability* se relaciona na literatura nacional com a prestação de contas, a transparência e a responsabilização. A *accountability* não somente possui relações, mas é indissociável da *answerability* e *enforcement* que - de acordo com Buta, Teixeira e Schurgelies (2017, p. 47) - significam, respectivamente, a obrigação dos agentes públicos prestarem contas pelos seus atos praticados e a capacidade de punição que as agências de controle têm de promover a punição sobre aqueles que praticarem atos ilegais. A atuação dos próprios órgãos públicos sobre a administração pública se traduz no aspecto horizontal da *accountability*, enquanto o seu aspecto vertical se dá com a valorização e o estímulo para a prática da participação social dos indivíduos ou dos grupos sociais nesta esfera.

Ainda que observadas resistências para a efetivação e consolidação da *answerability*, Sacramento e Pinho (2016, *apud* Buta, Teixeira e Schurgelies, 2017, p. 47) sugerem que “uma série de medidas institucionais sobre o tema foram introduzidas no contexto nacional, de modo que não se trata apenas de questões de natureza orçamentária e financeira, como originalmente se justificava, mas também de assuntos profundamente democráticos”.

Buta, Teixeira e Schurgelies (2017, p. 47) afirmam que, apesar de pouco se identificar a palavra *accountability* nos documentos oficiais brasileiros, é possível constatar uma ampliação em sua relevância, principalmente no âmbito dos órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), a Ouvidoria Geral da União (OGU) e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, já que são esses os órgãos públicos responsáveis pela prestação de contas e pela promoção da transparência no setor público federal brasileiro.

Variados arranjos institucionais podem ser criados ou adaptados para o alcance de melhoria na relação entre os poderes e para a promoção da participação social. Uma

consideração importante sobre esse tema é que os arranjos institucionais devem possuir regras estabelecidas de funcionamento e de coordenação dos processos que se desenvolvem em determinados domínios. Para Gomide & Pires (2014, *apud* Favareto e Lotta, 2017, p. 18) “[...] em torno de cada política se arranjam organizações [...] mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores [...] além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle [...]”.

De maneira horizontalizada ou intersectorial, os arranjos institucionais têm evidenciado resultados significativos, tanto na constituição de capacidades técnicas como políticas. Essa importância pode ser constatada a partir das estruturas e dos modelos das próprias organizações, seja na criação de comitês e grupos de estudos ou nas alterações regimentais das metodologias de trabalho e rotinas departamentais.

O conceito de arranjo institucional pode ser entendido, segundo Gomide e Pires (2014, p. 19-20) como “[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução dos seus objetivos [...]. Ainda, estes mesmos autores afirmam que as capacidades políticas estariam associadas ao poder de mobilização da sociedade e da compatibilização e articulação de interesses diversos em torno de interesses comuns, associadas à promoção da legitimidade estatal em contextos democráticos.

Ainda falando sobre a participação social, Gomide e Pires (2014) propuseram a adoção de uma perspectiva relacional, em oposição à que prima pela burocracia e as regras formais. Com essa proposta o foco passa a ser a valorização das ações entre os diversos atores envolvidos e os instrumentos que promovem e organizam as suas relações.

[...] ressaltamos uma perspectiva relacional (que privilegia a atenção ao espaço interinstitucional, entendendo suas configurações a partir dos seus potenciais de (des)ativação de capacidades de ação para a implementação de políticas públicas). Assim, para além do foco nos tipos de capacidades estatais mais tradicionais, **passam a ganhar ênfase também as capacidades associadas à transparência, à inclusão de múltiplos atores sociais e políticos, à negociação e produção da legitimidade da ação estatal e à inovação e adaptação a públicos e territórios específicos** (grifo meu). (PIRES; GOMIDE, 2021, p. 50-51).

Allebrandt, Cançado e Mueller (2023, p. 47) defendem que a gestão social deve estar amparada nas relações sociais e no fortalecimento da cidadania. O controle social pode ser realizado por uma pessoa, ou grupo de pessoas, ou por uma organização legalmente constituída, cuja finalidade principal seja colher informações, vigiar e fiscalizar a função administrativa do Estado.

[...] na gestão social do desenvolvimento requer-se a substituição do enfoque estadocêntrico e/ou mercadocêntrico por um enfoque sociocêntrico, no qual a sociedade civil apareça como sujeito do processo. Isso requer a construção de um novo triângulo social, no qual a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a cidadania emerge como protagonista no processo dessas novas relações (ALLEBRANDT, CANÇADO e MUELLER, 2023, p. 47).

Analizar a forma como os arranjos institucionais promovem a ampliação da participação social, da cidadania e o fortalecimento da democracia nas diferentes regiões, tendo como referência mecanismos efetivos, como a Ouvidoria e a Lei de Acesso à Informação, é abrir caminho para compreender os possíveis conflitos existentes os sujeitos, as instituições e o poder das administrações públicas municipais, bem como revelar os alcances temporais e espaciais que advém dessas relações, assim como os desafios a serem superados para a transformação social e o desenvolvimento regional. Sobre estes aspectos, Etges (2022, p. 316) afirma que

Para compreender a região como parte de uma totalidade social, torna-se imprescindível o estudo da sua gênese, movimento e contradições. Isso significa que não se pode tratar o processo de regionalização do território de forma isolada das outras manifestações sociais. A sua compreensão, num dado período histórico, pressupõe a compreensão do desenvolvimento do conjunto dessa época.

Ao tratar do tema desenvolvimento regional e relacioná-lo com os arranjos institucionais e a participação, deve-se destacar a importância do município como ente federativo brasileiro onde se constata um elevado grau de autonomia, com atribuições e recursos próprios, bem como de um distrito eleitoral no qual os representantes e os representados interagem em prol do desenvolvimento.

De acordo com Baquero (2003), a construção do processo de interações sociais que levam a resultados construtivos deve ser analisada dentro de uma compreensão da evolução histórica e das condições materiais do país. Para o autor, as comunidades com elevados estoques de pertencimento e participação social encontram-se em uma condição mais propícia para o enfrentamento de vulnerabilidades e para o alcance de novas oportunidades.

É esse, por exemplo, um dos argumentos utilizados para explicar o sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre. Afirma-se que essa cidade detém uma dimensão de sociabilidade igualitária que contribuiu na formação de elementos associativos mais fortes que no resto do Brasil (AVRITZER, 2003, p. 20), promovendo, assim, predisposições associativas que facilitaram a implantação de uma democracia mais participativa. (BAQUERO, 2003, p. 103).

Ainda conforme apontamentos feitos por Baquero (2003) foi realizada uma pesquisa empírica na Noruega e os resultados mostraram que a participação é extremamente relevante

para a confiança social. Quando se trata de formação de capital social, a forma mais produtiva de participação parece ser, para além da participação em várias associações, a existência de múltiplas afiliações com propósitos diferentes. Nesse sentido, Baquero (2003, p. 104) afirma que

Um dos aspectos centrais do capital social é o de entender a democracia por meio da transformação das relações de poder entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. A ideia de democracia implícita nesse tipo de descentralização transcende a função estritamente processual de uma democracia como um sistema político caracterizado por eleições livres, baseado no sufrágio universal, liberdade de associação, *accountability* e controle civil dos militares (O'DONNELL, 1992).

Nesse viés, a participação pode se consolidar, dentre outros meios, pelo canal eleitoral, pelos canais institucionais e corporativos e a partir das organizações coletivas da sociedade civil, tendo-se os movimentos sociais como uma das suas maiores evidências. O cidadão também possui o dever de ter uma postura mais atuante, principalmente em uma sociedade aberta aos questionamentos e intervenções sociais. Como bem pontuam Fortini e Shermam (2017, p. 33),

As observações empíricas, bem como os estudos diagnósticos, demonstram que é premente a efetiva adoção de mecanismos e procedimentos de governança pela Administração Pública brasileira, de modo a conter em seu nascedouro ou mitigar a ocorrência de condutas corruptas.

Embora o estado democrático de direito se encontre pacificado no Brasil após a redemocratização e a CF-1988, é relevante mencionar que existem dispositivos promotores da participação e de direitos políticos que nem sempre são conhecidos pelos cidadãos, como é o caso do direito de petição, a iniciativa popular, as audiências públicas, o acesso à informação, os serviços de informação ao cidadão, dentre outros.

Alcançar a cidadania, a inclusão e a participação social em uma região, a partir da democratização do acesso à informação, pode ser, no campo das disputas e interesses por poder, algo muito ideológico, difícil ou até inatingível. No entanto, ingressar na arena onde se travam as discussões sobre este tema, apresentando seus alcances e suas limitações, é uma forma de chamar a atenção para um outro poder: o da transformação a partir da materialidade da prática social.

3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS OU DE IMPLEMENTAÇÃO: AS OUVIDORIAS (OUV) E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) COMO PROMOTORAS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.

A partir de uma ótica quantitativa, Coelho e Favareto (2012) afirmam que existiam no Brasil mais de 27 mil foros ou espaços de participação social, principalmente aqueles caracterizados como conselhos, distribuídos em todo o território nacional.

Para os autores, o êxito da governança participativa perpassa três perspectivas analíticas: a) uma delas sugere que mudanças no desenho das instituições podem promover mudanças nas políticas; b) a outra lança um olhar sobre os atores sociais e a capacidade de pressão para que as mudanças sejam efetivas; c) por fim, a terceira relaciona o desenvolvimento e o acesso às políticas públicas à performance econômica dos cidadãos.

De acordo com Pires e Gomide (2021) os arranjos institucionais ou de implementação podem se apresentar de formas diversificadas, considerando, para essas diferenças, não apenas o percurso de uma mesma política pública, além do seu tempo e o seu território de implementação, mas também as diferentes áreas das políticas públicas. Para esses mesmos autores, a abordagem e análise dos arranjos de implementação requer uma investigação, já que os mesmos partem de construções hipotéticas para analisar fenômenos empíricos.

A figura 1, apresentada a seguir, representa um conjunto de arranjos institucionais que funcionam de forma concomitante na estrutura da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Os denominados Programas de Integridade e Transparência atuam de forma articulada, mas com atribuições diferentes, tendo como principal objetivo a promoção da participação social e democrática na gestão institucional, além de assegurar mecanismos de transparência, fiscalização e correição, dos quais podemos destacar a Ouvidoria, a Lei de Acesso à Informação, o Serviço de Informação ao Cidadão e a Auditoria Interna.

Figura 1. ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA

PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CORREIÇÃO DA UFSB



Fonte: adaptado de Nazário (2023).

Retomando, então, as proposições de Pires e Gomide (2021), a ouvidoria é considerada um arranjo institucional ou de implementação, pois possibilita, por meio da participação cidadã, o registro de demandas diversas, sendo-lhes bastante peculiar o tratamento de processos com solicitação de informações e envio de sugestões, abertura de denúncias e de reclamações ou o encaminhamento de elogios. Para além do ato burocrático de protocolar processos, integram a natureza e a função primordial das ouvidorias a verificação e a análise de cada registro recebido, a confirmação da sua veracidade e a adoção de medidas para posterior resposta ao demandante.

É relevante registrar, também, que o tema ouvidoria esteve presente na agenda pública do Brasil na passagem do período ditatorial para a (re)democratização, ganhando importância nas discussões constituintes e na redação do texto da Carta Magna de 1988. Destaca-se, nesse contexto, a proposta de criação da Defensoria do Povo, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos. O Defensor do Povo seria alguém escolhido a partir de nomes indicados pela sociedade civil, conforme ocorria na Constituição Espanhola de 1978. A redação do Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais considerava

[...] Art. 56 – É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos

direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição [...] (PIZZATTO, 2019).

No entanto, a referida proposta de um Defensor do Povo não foi levada ao plenário da Câmara dos Deputados para inclusão no texto constitucional. Em seu lugar, optou-se pela delegação de parte de suas funções ao Ministério Público. Ainda assim, ao tratar das relações entre a sociedade civil e a administração pública, os constituintes garantiram um dispositivo que possibilitasse o controle da prestação dos serviços aos cidadãos por meio de uma lei ordinária, conforme Emenda Constitucional nº 19, de 1998, alterando o texto constitucional com a seguinte redação:

[...] Art. 37

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (grifo meu). (BRASIL, 1998)

Se o dispositivo legal supramencionado frustrou as expectativas daqueles que acreditavam na criação de uma Defensoria do Povo para atuação em âmbito nacional, com respaldo constitucional, observou-se a continuidade da inquietude da sociedade civil nos anos seguintes, buscando maior participação do cidadão por meio dos mecanismos de controle sobre as ações da administração pública. O Art. 37 da Constituição Federal de 1988 acabou abrindo caminho para a implantação das Ouvidorias Setoriais nas mais diversas unidades do poder público, nos níveis federal, estadual e municipal.

Imediatamente após o início da vigência do Código de Defesa do Consumidor, viu-se a adoção de prática semelhante em empresas privadas no Brasil. Além disso, observou-se a fundação, em 1995, da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), que cumpre relevante papel nos processos de disseminação e fortalecimento do instituto das ouvidorias brasileiras. Um ano mais tarde, em 1996, ocorreu a criação da Ouvidoria-Geral da República, inicialmente instalada nas estruturas do Ministério da Justiça, conforme Decretos nº. 1.796/1996 e nº 2.802/1998.

No ano de 2003, a Ouvidoria-Geral da República ganha mais autonomia, sendo transferida para o organograma da Controladoria-Geral da União (CGU) e, posteriormente, tem sua nomenclatura alterada para Ouvidoria-Geral da União (OGU), vigorando até a presente data com competência para exercer a coordenação técnica do segmento das

ouvidorias dos diversos órgãos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2004). Outro fato relevante ocorreu em 2004, ocasião em que houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, determinando a criação das ouvidorias do Poder Judiciário e do Ministério Público, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e nos Territórios.

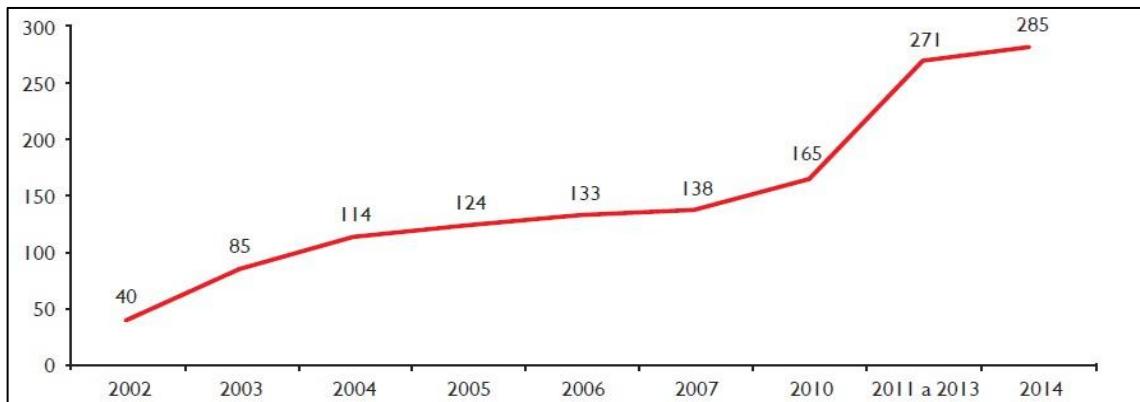
Esse processo de ampliação dos espaços de participação fez com que a Ouvidoria estivesse presente nos poderes executivo, legislativo e judiciário, em âmbito federal, e também nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Dessa forma, observa-se um movimento que, para além de previsões teóricas e legais, reafirma a credibilidade na ouvidoria como uma instância de controle e participação social destinada ao aprimoramento da gestão pública.

No Gráfico 1, apresentado a seguir, é possível constatar essa credibilidade com o crescimento no número de ouvidorias, entre os anos de 2002 e 2014, no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Federal. Pode-se atribuir esse resultado ao movimento que se inicia, em 1988, com a previsão constitucional da Defensoria do Povo, depois em 1998 com a Emenda Constitucional nº 19 e a obrigatoriedade das ouvidorias setoriais nos órgãos públicos e, por fim, se consolida, a partir dos anos 2000, principalmente com a criação da Ouvidoria Geral da União (OGU) em 2004 e a sanção da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2012.

De acordo com a análise que consta no Relatório de Pesquisa da Controladoria Geral da União (CGU)/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “[...] Ao final de 2012, o Ouvidor-Geral da União, José Eduardo Elias Romão, estimava em dois mil o número de ouvidorias públicas no Brasil, sendo mais de 90% desse total representadas pelas ouvidorias estaduais e municipais [...]” (COLETA OGU, 2014, p. 5).

No gráfico 1, apresentado a seguir, é possível constatar um crescimento no número de ouvidoria de 712,5 %, entre os anos de 2002 e 2014. Esse resultado, para além do cumprimento de uma determinação legal, consolida as ouvidorias como arranjos institucionais que promovem a fiscalização, o controle e participação cidadã, além de auxiliar nos processos de gestão quando tratar seus registros como indicadores que possibilitam avaliar os serviços prestados pelo poder público, de um lado, e o nível de satisfação dos cidadãos, de outro.

Gráfico 1. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE OUVIDORIAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL



Fonte: elaboração própria do autor com base nos dados disponíveis em Brasil (2014).

De acordo com Gomide e Pires (2014) a relação simultânea entre três sistemas institucionais de produção das políticas públicas (o representativo, o participativo e o de controles burocráticos), a independência dos poderes da República, o advento da instituições participativas e a consolidação de instrumentos de controle sobre a administração pública, são fatores que impõe, agora, o desafio de que sejam realizadas pesquisas com vistas à constatar se a atuação desses três sistemas tem ocasionado mais tensões ou sinergia entre a administração pública e a sociedade civil.

Quanto aos sistemas representativo, participativo e de controles burocráticos, Arantes et al., 2010; Kerche, 2007 (*apud* GOMIDE e PIRES, 2014, p. 17) apresentam as seguintes caracterizações

[...] O primeiro diz respeito à atuação dos partidos e de seus representantes eleitos [...]. O sistema participativo, por sua vez, compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, **as ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais**. Já o sistema de controles da burocracia envolve os mecanismos de *accountability* horizontal, como os controles externos e internos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público [...] (grifo meu).

Além de unidades administrativas que recebem e tratam demandas, as ouvidorias também são espaços da administração pública que permitem a participação dos cidadãos na discussão sobre a prestação de serviços, o atendimento de normas, a resolução de conflitos, além de outras atribuições, formando uma estrutura social baseada na cidadania participativa, tornando mais permeáveis os canais de acesso ao poder (MARQUES; CARVALHO, 2017).

Nesse mesmo sentido, Dias e Matos (2012, p. 165), argumentando sobre os sistemas de atendimento ao cidadão, defendem que “[...] a ouvidoria pública é uma instituição que

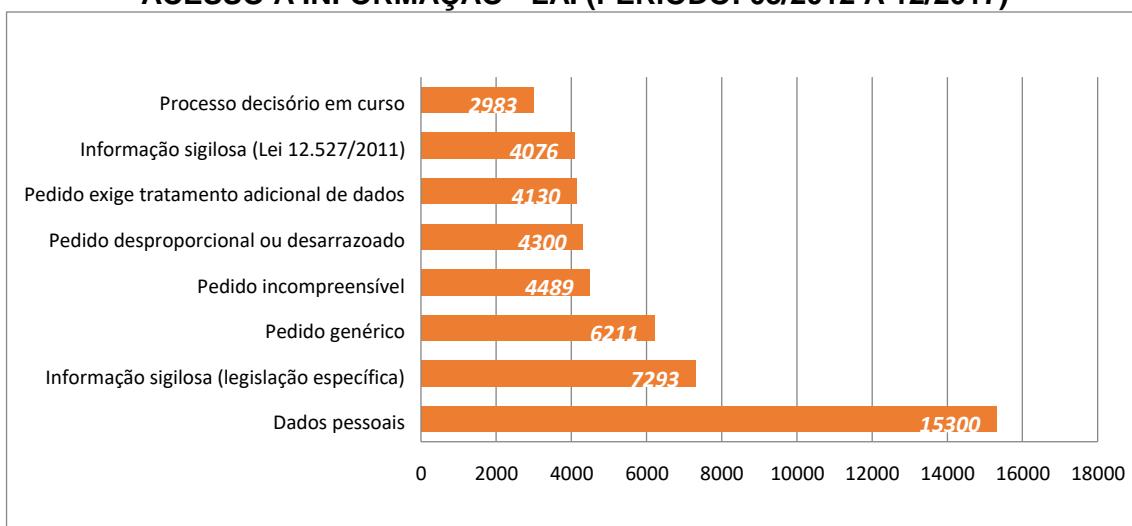
auxilia o cidadão em suas relações com a prefeitura, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão”.

A Ouvidoria Geral da União (OGU) publica relatórios de dados sobre pedidos e recursos realizados no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI) com base em dados extraídos do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC). Esses relatórios permitem o monitoramento sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação, além de acompanhar o desempenho de cada órgão da administração pública, a partir de dados consolidados de todo o Poder Executivo Federal ou dados específicos de um órgão/entidade cadastrado no SIC.

No gráfico 2, apresentado a seguir, constam os números relativos às negativas de acesso à informação referentes ao período compreendido entre Maio/2012 e Dezembro/2017, com os principais motivos para a não concessão de acesso. Os resultados do referido gráfico vão ao encontro das proposições feitas por Filgueiras (2011), uma vez que, dos 48.782 (100%) acessos negados aos usuários que invocaram a Lei de Acesso à Informação, 15.300 pedidos (ou seja, 31,3% do total) indicavam maior interesse dos usuários na vida privada, na reputação e na intimidade de um agente público, do que em um ato institucional ou na própria administração pública.

Nesse mesmo sentido, 11.369 pedidos (ou 23,2% do total) foram negados, uma vez que as informações requeridas se encontravam protegidas por legislação específica, podendo haver conteúdo estratégico, relativo à segurança, finanças públicas ou economia, por exemplo.

Gráfico 2. CAUSAS DA NEGATIVA DE ACESSO A DADOS COM BASE NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI (PERÍODO: 05/2012 A 12/2017)



Fonte: elaboração própria do autor, a partir de dados do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (2023).

A transparência, quando vinculada à publicidade, deve possibilitar que a *accountability* cumpra seu princípio de legitimização em regimes políticos democráticos, reiterado seu papel no conjunto de processos, procedimentos e valores atrelados ao ideal de responsabilização e de controle dos atos praticados na administração pública. Se a transparência se refere à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas, a publicidade vai além, por ser um princípio de autoridade, devendo não ficar restrita ao sistema hegemônico da comunicação na sociedade, mas garantindo a reciprocidade do discurso dos interessados nas políticas e decisões do governo.

Dessa forma, no entendimento de Christiano (2004, *apud* Filgueiras 2011, p. 84) a publicidade “[...] exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas [...]”. Filgueiras (2011, p. 90) ainda complementa tal reflexão destacando que

[...] a *accountability* dos sistemas políticos exige um compromisso republicano com concepções de boa vida e bom governo [...]. Ela requer uma concepção politicamente orientada ao público e aos cidadãos completos, que não se eximem de se fazerem ouvir, serem ouvidos e ouvirem os outros [...] (grifo meu).

As transformações ocasionadas a partir da nova relação entre o poder público e a sociedade civil brasileira a partir dos anos 1990 indicam uma mudança de cultura e comportamento político, que podem ser constatados pelo aumento de interesse na busca por mais informações e pelo uso dessas informações para questionar, fiscalizar, denunciar e, enfim, otimizar o uso dos recursos públicos. Uma consequência dessa mudança de comportamento é que os governos deverão, cada vez mais, promover a abertura, a transparência e uma relação horizontalizada e mais participativa com o cidadão.

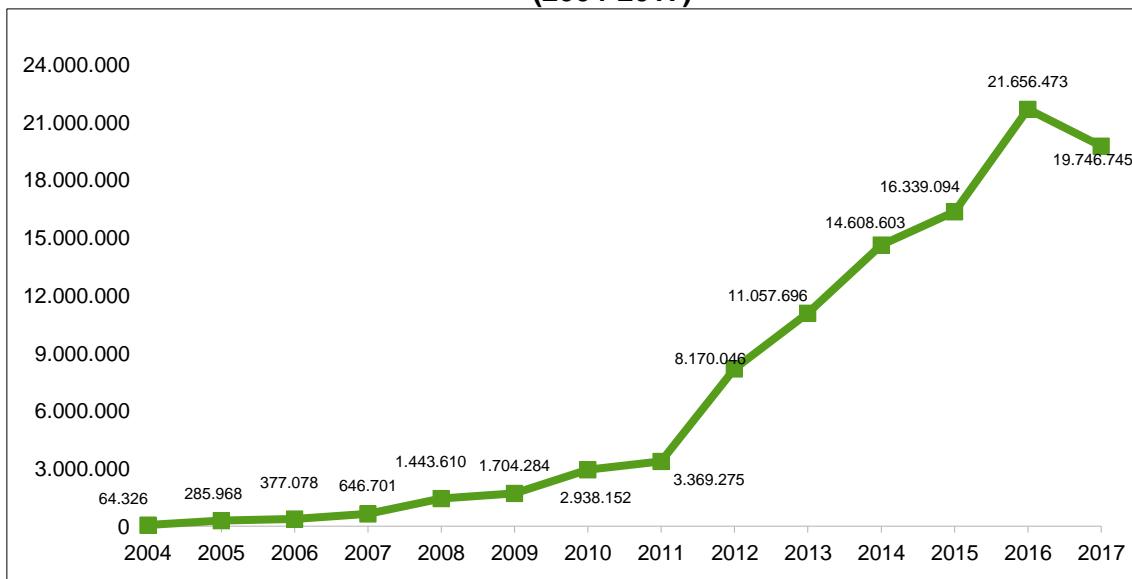
Se, por um lado, se constata a emergência de arranjos institucionais e de implementação que estimulam e asseguram o controle e a participação, por outro lado há uma inquietação causada, principalmente, pelos recorrentes casos de clientelismo, contaminando as práticas políticas nas democracias modernas. Este fato se deve, em grande parte, à concentração do poder nos mais variados aparatos do Estado, ocasionando, conforme destacam Diamond e Morlino (*apud* Formiga – Xavier, 2011) a perda da confiança pública nas instituições governamentais e políticas, associadas à percepção generalizada de que os governos democráticos e políticos são cada vez mais corruptos e que atuam na defesa de interesses particulares.

Segundo Weissberg (2003, *apud* Marques, 2016) uma análise do cenário político contemporâneo deve levar em consideração, principalmente, o capital social, ou o engajamento e ativismo do cidadão nas ações cotidianas dos agentes públicos e como se dá a relação entre esses atores com os mecanismos disponíveis de interação, com ênfase para as novas tecnologias da informação e comunicação.

É importante considerar que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) se aliam e fortalecem as teorias da gestão participativa, uma vez que possibilitam a ampliação da participação cidadã sobre a fiscalização e controle das atividades dos representantes e da administração pública por diversos motivos, dos quais dois podem ser destacados a agilidade na divulgação e a facilidade no acesso.

Como exemplo, o Portal da Transparência do governo federal brasileiro, mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), é uma ferramenta que permite a todo cidadão fiscalizar, em tempo real, a aplicação do dinheiro público, com a disponibilização de dados relativos às despesas efetuadas pelas instituições do Estado. O Gráfico 3, apresentado a seguir, retrata bem esse cenário em números expressivos, de forma crescente, mostrando o total de acessos ao Portal da Transparência, entre os anos de 2004 e 2017.

Gráfico 3. ACESSOS AO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL (2004-2017)



Fonte: elaboração própria do autor, a partir de base de dados do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre>

É possível observar, pelos dados do gráfico 3, que entre os anos de 2004 e 2017 houve um crescimento de 33.567% no número de acessos ao portal, com uma média de crescimento de 2.797% por ano. O gráfico permite constatar, ainda, uma elevação no número de acessos de forma mais vertiginosa, no período compreendido entre 2012 e 2016, que pode ser justificado por ser, esse período, coincidente com o da publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Segundo Gomide e Pires (2014), autores como Lijphart (1999), Stark e Burzst (1998), Sabel (2004), Rodrik (2007) e Evans (2011), apesar de questionarem possíveis incongruências na relação entre desenvolvimento e ampliação da participação social, defendem que os arranjos institucionais atuam em sinergia para a produção de ações governamentais mais responsivas e efetivas e que a pluralidade nos processos decisórios dá mais legitimidade e qualidade às decisões.

1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da presente pesquisa possibilitou revisar os principais conceitos e teorias que versam sobre território, região e regionalização. Além de revisar os conceitos, foi possível relacioná-los com a temática desenvolvimento, especialmente o local e o regional.

O estudo ora desenvolvido permitiu ainda a afirmação da importância dos arranjos institucionais como mecanismos que otimizam as ações cooperativas para o alcance de objetivos comuns. Dentre os arranjos institucionais em estudo destacaram-se as Ouvidorias, a Lei de Acesso à Informação e o Portal da Transparência, principalmente por seus resultados evidenciados nos números que expressaram suas atividades no início do século XXI.

Nesse mesmo sentido de ampliação e fortalecimento da participação social, os arranjos institucionais e de implementação mostram-se como meios que vêm contribuindo para mudar o status histórico do Estado como protagonista das políticas públicas, ampliando os espaços para a sociedade civil sob a égide da governança pública.

A indagação apresentada como problema de pesquisa teve respostas que se apresentaram de forma gradativa com o avançar dos estudos sobre o cenário brasileiro, especialmente com a análise dos dados e números relativos à evolução dos arranjos institucionais e de implementação, além da ampliação da participação, ambos de forma concomitante com o avanço das tecnologias da informação e comunicação, que cumprem relevante papel para estimular os processos de transparência, publicidade, prestação de contas e desburocratização. Criados os meios e asseguradas as condições para a participação da sociedade civil, ganham os cidadãos, seja por meio das representações, da participação ativa, da proposição e da formulação consoantes com os interesses coletivos de

forma legítima, do combate à corrupção, da otimização de recursos públicos e da redução de desigualdades.

Por fim, a pesquisa possibilitou não somente a realização de reflexões sobre os resultados alcançados com os arranjos institucionais e de implementação no período pósredemocratização brasileira, mas também abriu espaço para que novas discussões ocorram, com ênfase em uma maior publicidade sobre os arranjos institucionais, o interesse dos cidadãos e a governança pública e a obtenção de melhores resultados com políticas públicas mais eficientes.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Fortaleza: MEPF; Governo do Estado do Ceará, 1994.

ALLEBRANDT, Sérgio Luis; CANÇADO, Airton Cardoso; MUELLE, Airton Adelar. **Gestão e Controle Social: uma relação entre Sociedade e Estado**. In: ALLEBRANDT, Sérgio Luis (Org). Gestão e Controle Social em Territórios. Ijuí: Unijuí, 2023.

BAQUERO, Marcello. **Construindo uma outra sociedade**: o capital social na estruturação da política participativa no Brasil. Revista de Sociologia e Política. N. 21, novembro, 2003, pp. 83-108. Curitiba. Universidade Federal do Paraná – UFPR.

BRANCO, M. Software livre desenvolvimento social e econômico. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (orgs.). **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Belém: Imprensa Nacional, 2005. p. 227-236. Disponível em: < http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Rede_CC.pdf >. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. **Coleta OGU 2014**: relatório de pesquisa. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA/Controladoria Geral da União – CGU. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/coleta-ogu>>. Acesso em 02 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de Junho de 1998**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**: cartilha de orientação ao cidadão. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 31 p. – (Série fontes de referência. Guias e manuais; n. 33). ISBN 978-85-736-5963-4.

BRASIL. Ministério da Transparéncia, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). **Portal da transparéncia (dados abertos)**. 2023. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRUE, S. L.; GRANT, R. R. **História do Pensamento Econômico**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; SCHURGELIES, Vinícius.

Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. Pretexto.

Universidade FUMEC. 2017. Disponível em: <

https://pesquisaeaespcv.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/accountability_nos_atos_da_administracao_publica_federal_brasileira.pdf. Acesso em: 7 mai. 2024.

CARDOSO, F. **Nove clássicos do Desenvolvimento Econômico**. Jundiaí – SP: Paco, 2018.

COELHO, Vera Schattan; FAVARETO, Arilson. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, Adrian G. (Org.). **O horizonte da Política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Editora Unesp: CEBRAP: CEM, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

ETGES, Virgínia Elisabeta. **Desenvolvimento regional**: a região importa? Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional – G&DR. V. 18, N. 1, p. 313-319, jan-abr/2022. Taubaté, SP, Brasil.

FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela. **Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros**. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, p. 11-37, set./dez. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova. São Paulo, 2011. N. 84. p. 353-364.

FORMIGA – XAVIER, Carlos Joel Carvalho de. **A corrupção política e o caixa 2 de campanha no Brasil**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: ciência política. 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2010_CarlosJoelCarvalhodeFormigaXavier.pdf>. Acesso em: 14 out. 2023.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. **Governança pública e combate à corrupção**: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico estrutural. 3^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **O conceito de região e sua discussão**. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). Geografia: conceitos e temas. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas** (Ed.). Brasília: IPEA, 2014.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Éster. **O território em tempos de globalização**. GEO UERJ. Rio de Janeiro, n. 5, p. 7-19 (1/1999).

LENCIORI, Sandra. **Região e geografia**: a noção de região no pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org). Novos caminhos da geografia. 5 ed. São Paulo: Contexto, 2005.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-Guerra**: o caso do Brasil. Texto para discussão 358. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2009.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. **Ciberpolítica**: conceitos e experiências (Coleção Cibercultura). Salvador: EDUFBA, 2016.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca; CARVALHO, Guilherme Paiva de. **Legitimação do poder, agir comunicativo e gestão democrática em uma ouvidoria universitária**. In: PODESTÁ JÚNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de. Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul (Relatos de experiências em Instituições de Ensino Superior e Hospitais Universitários). Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

NAZÁRIO, Héleno Rocha. **O que você precisa saber sobre Ouvidoria e Comissão Permanente de Atividades Correcionais**. 2023. Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Notícias. Disponível em: <<https://ufsbs.edu.br/ultimas-noticias/4078-o-que-voceprecisa-saber-sobre-ouvidoria-e-comissao-permanente-de-atividades-correcionais>>. Acesso em: 14 mai. 2025

OLIVEIRA, G. B. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Revista da FAE, Curitiba, v. 1, p. 37-48, 2002.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas**: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA, n. 29, pp. 4959 (2021).

PIZZATTO, Pablo. **Defensoria do povo, uma proposta esquecida**. Olhar Jurídico (2019). Disponível em: <<https://www.olharjuridico.com.br/artigos/exibir.asp?id=869&artigo=defensoria-do-povo-uma-proposta-esquecida>>. Acesso em 14 Out 2023.

SANTOS, Adroaldo Quintela [et al]. **Wilson Cano**: A questão regional e urbana no Brasil. Fundação Perseu Abramo. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2021.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TORRENS, Antônio Carlos. **Representação política, inovações institucionais e novas subjetividades**. Revista de informação legislativa, v. 49, n. 196, p. 149-163, out./dez. 2012.

