



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

ISSN: 2317-1529

Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em
Planejamento Urbano e Regional - ANPUR

Feitosa, Luciana da Costa; Aranha, Pablo Ruyz
A “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 22, e202018, 2020
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202018>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513962979032>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

A “CEGUEIRA GEOGRÁFICA” NAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E REGIONAIS BRASILEIRAS

Luciana da Costa Feitosa*

Pablo Ruyz Aranha*

* Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia, Natal, RN, Brasil.

Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir a validade teórica e operacional dos conceitos de território e região na proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e na sistematização da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I). O fio condutor da análise considera que a excessiva quantidade de metodologias e o uso indiscriminado de ambos os conceitos colocaram em questão a fundamentação teórica e a operacionalização dessas políticas no contexto da tentativa de diminuir as desigualdades regionais e de elaborar políticas públicas com a articulação de múltiplas escalas espaciais. O trabalho conclui que a “cegueira geográfica” do território e da região no planejamento governamental e nas políticas públicas brasileiras é consequência do problema metodológico, que pensa o reatamento das políticas públicas no território, e não o território como base de sustentação para a elaboração e a articulação das políticas públicas.

Palavras-chave

Território; Região; Política Nacional de Ordenamento Territorial; Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

THE “GEOGRAPHIC BLINDNESS” IN BRAZILIAN TERRITORIAL AND REGIONAL PUBLIC POLICIES

*Luciana da Costa Feitosa**

*Pablo Ruyz Aranha**

* Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Post-Graduate Program and Research on Geography, Natal, RN, Brazil.

Abstract

The objective of this article is to discuss the operational validity of the concepts of territory and region as proposed by the National Policy of Territorial Planning (PNOT, in Portuguese) and in systematization of the first National Policy of Regional Development (PNDR I, in Portuguese). The guiding line of the analysis considers that the excessive amount of methodologies and the indiscriminate use of both concepts have questioned the theoretical basis and the operationalization of these policies in the context of trying to reduce regional inequalities and to elaborate public policies with the articulation of multiple spatial scales. The paper concludes that the “geographic blindness” of the territory and the region in Brazil’s governmental planning and public policies is consequence of a methodological problem of the public policies impact in the territory, and not the territory as a base of support for the elaboration and articulation of the public policies.

Keywords

Territory; Region; National Policy of Territorial Planning; National Policy of Regional Development.

A “CEGUEIRA GEOGRÁFICA” NAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E REGIONAIS BRASILEIRAS

Luciana da Costa Feitosa

Pablo Ruyz Aranha

Introdução

No início dos anos 2000, o debate sobre a necessidade de retomar a dimensão territorial e regional no planejamento governamental e nas políticas públicas brasileiras ganhou fôlego nos meios acadêmicos e de gestão quando a redução das desigualdades regionais por meio da articulação de múltiplas escalas espaciais foi colocada na agenda do Governo Federal e alçada a uma posição de destaque nos planos plurianuais e nos programas governamentais durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Uma série de iniciativas em institutos de pesquisa, universidades, ministérios e órgãos ligados à Administração Pública Direta contribuiu para o resgate de temas que estavam, então, secundarizados nas esferas administrativas e governamentais.

O então Ministério da Integração Nacional (MIN)¹ iniciou um conjunto de oficinas que culminou no documento *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*, publicado em 2005, que teve por finalidade aprofundar a discussão sobre o conceito de ordenamento territorial para torná-lo operacional na construção de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Além disso, o órgão se debruçou sobre a elaboração de uma Política Nacional de De-

1. O Ministério da Integração Nacional foi um órgão do Governo Federal brasileiro criado em 29 de julho de 1999, por meio da Medida Provisória n. 1.911-8, convertida na Lei n. 10.683/2003, e extinto em 1º de janeiro de 2019. O órgão foi fundido com o também extinto Ministério das Cidades (2003-2019), por meio do Decreto n. 9.666, de 2 de janeiro de 2019, e passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Regional.

envolvimento Regional (PNDR), que ganhou espaço na agenda de governo e foi instituída pelo Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007². Seu objetivo era a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, devendo orientar os programas e ações federais no território nacional (BRASIL, 2007).

Na tentativa de enquadrar este artigo como uma contribuição avaliativa aos esforços que foram realizados por órgãos do Governo Federal, da academia e de institutos de pesquisa no que se refere às políticas territoriais e regionais brasileiras, tomamos por objetivo discutir a validade teórica e operacional dos conceitos de território e região na proposta da PNOT e na sistematização da primeira PNDR. O fio condutor de nossa análise considera que a excessiva quantidade de metodologias e o uso indiscriminado de ambos os conceitos colocaram em questão a sua fundamentação teórica e, por consequência, sua operacionalização.

O que estamos chamando de “cegueira geográfica” deriva do conceito de cegueira situacional proposto por Matus (2005) e entendido como uma limitação cognitiva para explicar a realidade por mais de uma maneira. A discussão da validade teórica e operacional dos conceitos de território e região na PNOT e na PNDR busca demonstrar nosso raciocínio, utilizando como base as duas propostas que tentaram pensar o país em uma perspectiva totalizadora, mas com compreensão difusa quanto à nomenclatura e à operacionalização dos conceitos trabalhados.

1. A cegueira situacional e a cultura do conflito nas políticas públicas brasileiras

A ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República inaugurou um novo capítulo na maneira como o Governo Federal passou a compreender a diversidade e as dinâmicas do território brasileiro. Brandão (2017) afirma que, a despeito da política econômica ter se mantido ortodoxa, uma série de estratégias de desenvolvimento foi implementada com o objetivo de superar o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas.

O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) era claro sobre esse aspecto e reconhecia que uma política regional é muito mais do que o conjunto de políticas setoriais regionalizadas. Assim, destacava que era imprescindível pensar o território de outra forma, ao considerá-lo no seu conjunto e tentando

2. No dia 30 de maio de 2019 foi promulgado o Decreto n. 9.810, que institui a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional e cujo objetivo é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. O Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, foi revogado com base na nova publicação.

coordenar e integrar as diferentes regionalizações setoriais em torno de uma política capaz de integrar o país, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais (BRASIL, 2003).

A dinâmica político-institucional favorável ao protagonismo do território e da região nas políticas brasileiras vivenciada na primeira década dos anos 2000 encontra respaldo em tentativas semelhantes experimentadas por outros países e que nos ajudam a compreender o peso analítico e operacional desses dois conceitos nas estratégias de planejamento do Estado. Na França, por exemplo, a construção de uma política de desenvolvimento regional teve início nos anos 1960 como decorrência do fortalecimento do planejamento econômico no pós-Segunda Guerra Mundial e do crescente desequilíbrio regional que marcava a escalada da industrialização no território francês. Por sua vez, o Canadá experimentou processo semelhante de tentativa de redução de desigualdades regionais quando, no mesmo período, instituiu um plano de desenvolvimento rural que rapidamente se expandiu por todo o país e foi operacionalizado por meio de uma lei federal sobre desenvolvimento rural e de um Fundo de Desenvolvimento Econômico Rural.

Jaccoud (2001) analisa que, entre os anos 1960 e 1970, a política de “*aménagement de territoire*” francesa era vista principalmente como parte da política econômica do governo, de modo que foram institucionalizados vários fundos de intervenção que objetivavam efetivar a desconcentração econômica e revitalizar o tecido regional do território francês. Esse processo exigiu uma decisão original do governo na operacionalização dos instrumentos de financiamento, e a região foi alçada à condição de nova esfera administrativa a fim de responder às necessidades do sistema nacional de planejamento. No entanto, a partir dos anos 1980 um novo paradigma da política regional foi inaugurado sob a justificativa de que a teoria dos polos de crescimento – que balizava o planejamento do governo francês até então – não estava produzindo os impactos esperados. A noção de desenvolvimento endógeno, que acredita na potencialização das regiões baseada em seus recursos naturais e sociais internos, foi colocada no centro da agenda de governo e obteve resultados expressivos a partir dos anos 1990, pois

inovou-se tanto no que diz respeito aos instrumentos quanto aos objetivos da política regional: reconheceu-se a possibilidade de emergência de novos espaços territoriais como base para a elaboração de programas de desenvolvimento; buscou-se com ênfase a articulação das intervenções públicas em um mesmo espaço territorial e a promoção da cooperação público-privada; substituiu-se o objetivo do crescimento econômico pelo objetivo do desenvolvimento endógeno (JACCOUD, 2001, p. 21).

Do outro lado do Atlântico, o exemplo do Canadá também pode ser considerado relevante quando diagnosticamos experiências de compartilhamento de instrumentos de gestão e ordenamento territorial e regional entre unidades administrativas de diferentes escalas. Nesse sentido, a criação do Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec (Baeq), em 1963, pode ser entendida como um marco desse processo na medida em que simbolizou as estratégias intervencionistas do Estado lideradas por jovens especialistas recém-saídos da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Laval (Quebec) e recém-retornados de cursos de pós-graduação na França (JOYAL, 2019).

Para Souza e Fournis (2017), apesar da qualidade do planejamento proposto e do escopo participativo original, o Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec teve pouco sucesso, e isso se deveu ao seu modelo top-down de intervenção. No entanto, a demanda crescente por instrumentos de mitigação das desigualdades regionais impulsionou a elaboração de um desenho regional de intervenção proposto pelas províncias locais. A materialização desse processo resultou na institucionalização das regiões em 1966 e na criação do l'Office de Planification et de Développement du Québec, em 1969, unidade de planejamento que participou das diferentes políticas regionais nos anos 1970. Os autores ainda destacam que nas décadas subsequentes o Canadá orbitou ora ao redor de um discurso de participação popular muito crítico (anos 1970), ora ao redor de um discurso e de um processo de participação social moderados nas décadas de 1980 e 1990, que culminou na institucionalização de um modelo de desenvolvimento territorial entre o Estado e grupos locais pautado em uma construção colaborativa de questões e programas públicos.

A realidade brasileira, que não pode ser descontextualizada dos processos globais que permearam as teorias das políticas públicas territoriais e regionais, parece ter sido muito bem explorada no texto para discussão publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), denominado *Avanços e limites na implantação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil*, no qual Silva (2013) argumenta que, paralelamente à capacidade de planejamento ter sido retomada como elemento necessário à ação governamental, o conceito de território começou a ganhar espaço no meio político-institucional. Diversos programas passaram a utilizar o conceito como justificativa de suas estratégias de intervenção, culminando na denominada *abordagem territorial do desenvolvimento*.

Fenômeno semelhante aconteceu com o conceito de região, tendo em vista que o PPA 2004-2007 elencou como uma das diretrizes estratégicas de governo a redução das desigualdades regionais e intrarregionais com a integração de múltiplas escalas espaciais. No trabalho intitulado *Estudo da dimensão territorial para o planejamento* (2008), elaborado pelo então Ministério do Planejamento, Orçamen-

to e Gestão³, em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), propôs-se uma tipologia regionalizada do território brasileiro que tomou como ponto de partida aspectos da rede urbana detalhados no documento *Regiões de influência das cidades* (REGIC 2007), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008). Matteo et al. (2013) explicam que a finalidade da proposta era auxiliar a elaboração do PPA 2008-2011 por meio da integração das diferentes regiões do país com o objetivo de tornar o mercado interno o principal fator de crescimento e desenvolvimento.

A chamada abordagem territorial do desenvolvimento pode ser mais bem compreendida por meio da definição de diferentes tipos de território, elencados para pensar as políticas públicas, os quais Silva (2013) denomina *território como fim*, *território como direito*, *território como regulação* e *território como meio*, conforme detalhado no Quadro 1.

Tipo	Definição	Conflituosidade	Exemplos
Território como meio	Políticas setoriais que definem recortes territoriais específicos para alcançar maior efetividade na sua implementação.	Baixa	Consórcios municipais de educação e de saúde; unidades de polícia pacificadora (UPPs); Programa Saúde da Família (PSF).
Território como fim	Políticas baseadas em estratégias intersetoriais e articuladas para o desenvolvimento de territórios específicos com graves deficiências estruturais e alta incidência de pobreza.	Média	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (Consads); Programa Territórios da Cidadania (PTC).
Território como regulação	Políticas que utilizam uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional.	Média	PNOT; zoneamento ecológico-econômico; Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).
Território como direito	Políticas que visam assegurar a grupos sociais específicos o direito a recursos territoriais imprescindíveis para sua reprodução social.	Alta	Reforma agrária; regulamentação de áreas quilombolas; demarcação de terras indígenas.

Quadro 1. Tipos de abordagem territorial nas políticas públicas

Fonte: Silva (2013).

3. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi um órgão do Governo Federal brasileiro criado em 1962 e extinto em 1º de janeiro de 2019. O órgão foi incorporado ao atual Ministério da Economia, criado com a fusão dos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

A tipologia acima se baseia na centralidade do território em cada estratégia e no grau de conflituosidade, de modo que a variável “conflituosidade” atua como facilitadora ou dificultadora da efetividade de uma política pública. Esse pensamento é respaldado na argumentação de Matus (2005), que, ao refletir sobre o *modus operandi* do planejamento governamental, expressa que “a política tem estado dominada pela cultura do conflito, sob o pressuposto de que sempre se disputa sobre partilhas, nunca sobre modos de entender a realidade a fim de modificá-la” (MATUS, 2005, p. 378).

Os caminhos de cooperação e conflito que os temas percorrem nas agendas governamentais revelam a aderência e a vontade político-institucional dos atores responsáveis pela elaboração e implementação das políticas públicas, o que possibilita compreender as razões que elevam alguns assuntos à categoria de prioridade, enquanto outros ficam secundarizados dentro dos bastiões do governo. Nesse sentido, Rocha Neto (2012) adverte que há um padrão de operação das políticas públicas brasileiras que, em tese, deveriam operar de forma coordenada, mas na verdade competem entre si, pois “aquilo que se inicia com dispositivos legais e compromissos assumidos em mesas de reuniões e festivos eventos evolui para uma operacionalização fragmentária [...], mas que atende aos grupos políticos que comandam as agências governamentais” (ROCHA NETO, 2012, p. 231).

A transição entre baixa, média e alta conflituosidade está na maior ou menor vontade política e capacidade de leitura da realidade dos atores governamentais, o que faz Matus (2005) elencar três tipos de conflito que atuam diretamente sobre o planejamento governamental, com enormes consequências para a formulação e a operacionalização de políticas públicas: *o conflito cognitivo, o conflito de interesses e o conflito emocional*.

O conflito cognitivo tem sua origem na diferença de leituras da realidade e se expressa tanto no plano da explicação como no plano da ação. O conflito de interesses surge da contradição na partilha de benefícios e perdas e exprime-se na posição assumida pelos atores em relação a jogadas ou operações promovidas pelos outros. Por fim, o conflito emocional revela os sentimentos de rejeição entre os atores (MATUS, 2005).

O conflito cognitivo está no topo dessa tipologia e é influenciado fortemente pela *cegueira situacional*, entendida “como limitação cognitiva para explicar a realidade de mais de uma maneira, [pois] fixa a explicação em um único relato e fecha a mente a outras possibilidades” (MATUS, 2005, p. 386). Desse modo, a análise situacional como alternativa metodológica à cultura do conflito no planejamento governamental considera que as várias explicações sobre uma mesma realidade precisam ser observadas, fazendo do *conceito de situação* a chave para entender o

outro e assimilar o seu ponto de vista, pois uma mesma realidade pode ser explicada mediante situações diferentes (MATUS, 2007).

Na perspectiva estratégica situacional, o conceito de situação permite compreender a assimetria das explicações entre os atores e identificar quem explica. Quando associada ao método geográfico, essa perspectiva pode sustentar a ideia de que a “cegueira geográfica” no planejamento governamental e nas políticas públicas brasileiras não é somente uma questão de fundamentação teórica e operacional, mas também uma questão de perspectiva, que é sempre situacional. Logo, é possível sinalizar que a própria abordagem territorial do desenvolvimento proposta por Silva (2013) confunde o território com as dimensões que supostamente esse conceito abrange⁴, além de articular definições de diferentes autores para embasar sua análise.

A inversão metodológica que considera primeiro pensar o rebatimento das políticas públicas no território, e não o território como base de sustentação para a elaboração das políticas públicas, não leva em conta a premissa de que “existe uma ordem territorial que é dada, primeiramente, pelo modo como os objetos estão arranjados” (SANTOS, 1994, p. 3), fundamentando a ideia do que Milton Santos chamou de *Lei do Lugar*. No período atual, a variável dominante que caracteriza tanto o lugar como a região não é mais a escala geométrica, e sim a *escala de ocorrência do fenômeno*, que dá a coerência funcional para ambos os edifícios, de modo que o ideal é descobrir a lógica dos fenômenos em relação à lógica geométrica do espaço. Daí corroboramos a premissa de Santos (2008 [1996]), quando ele explicita que, no lugar, há o fundamento de uma solidariedade orgânica baseada nos domínios da contiguidade e, na região, o que predomina é o fundamento de uma solidariedade organizacional forjada com base em interesses externos.

Souza (2002) parte desse conjunto de indicativos e afirma que um projeto para o Brasil, se pretende ser eficaz, deve considerar essa consciência sobre o território e seus subespaços, pois a velha noção de região como um subespaço de longa maturação e construção não resiste à aceleração contemporânea, já que sofre mudanças repentinas na forma e no conteúdo. No período atual, ela brota no território como circunscrição de uso. Os movimentos de competitividade entre lugares e regiões impostos pela dinâmica do mundo contemporâneo exigem que

4. “A apropriação deste conceito, bem como o entendimento das dimensões que ele abrange (patrimônio natural, identidade local, composição do tecido social etc.) para fins de definição da agenda governamental, acarretou o surgimento de diversos programas nos últimos anos, nas mais diferentes estruturas de governo, que se reportam ao território para justificar a adoção de um novo programa ou uma metodologia de intervenção. Esta nova estratégia de ação pública passou a ser denominada abordagem territorial do desenvolvimento” (SILVA, 2013, p. 8).

o território seja pensado em um contexto espacial mais amplo que seu entorno. Por essa razão, a atualização do debate sobre a região e o território no Brasil atual passa, necessariamente, pela incorporação da forma e da norma nas escalas de atuação do planejamento e das políticas públicas, pois a primeira atua como instância decisiva para a realização de uma ação, que é mais ou menos eficaz segundo a adequação da norma a ela.

Antas Jr. (2005) compreende que, para a geografia, a norma pode ser vista como o resultado da tensão e/ou da harmonia entre objetos e ações que constituem o espaço geográfico e, por isso mesmo, não possui a mesma conotação com que o jurista, o administrador ou o sociólogo a concebem, pois, “da interação difusa dessas concepções normativas, resulta a produção de parte da materialidade condicionadora da vida social, que é, grosso modo, o objeto da geografia” (ANTAS JR., 2005, p. 52). Consequentemente, o exercício de determinada ação passa a depender da existência das condições locais que garantam eficácia aos processos, uma vez que

o *universal* é o Mundo como Norma, uma situação não espacial, mas que cria e recria espaços locais; o *particular* é dado pelo país, isto é, o **território normado**; e o *individual* é o lugar, o **território como norma**. A situação intermediária entre o Mundo e o país é dada pelas regiões supranacionais, e a situação intermediária entre o país e o lugar são as regiões intranacionais, que são subespaços legais ou históricos. Em todos os casos há combinações diferentes de normas e formas. No caso do mundo, a forma é sobretudo norma. No caso do Lugar a norma é sobretudo forma (SANTOS, 2008 [1996], p. 338, grifo nosso).

A cegueira geográfica do território e da região nas políticas públicas brasileiras desconsidera as mediações escalares e as diferentes combinações de normas e formas que constituem o espaço geográfico, impactando negativamente na criatividade e na precisão das formulações das agendas de governo e das próprias políticas públicas. Isso ocorre porque o Governo Federal não atinge a escala do lugar para compreender os problemas e as demandas do território, apesar de todo o investimento financeiro e metodológico aportado. Consequentemente, há um disjuncto de recortes espaciais que ora se justapõem, ora divergem em determinadas regiões.

Rocha Neto e Borges (2011) exemplificam muito bem esse fenômeno quando argumentam que os instrumentos de implementação da PNDR (e aqui também consideramos os da PNOT) passam ao largo do entendimento do território pela confusão conceitual que se estabelece na divisão das políticas públicas brasileiras, pois muitas vezes “territorial” e “regional” se confundem e são tratados como se fossem a mesma coisa. Corroboramos as ideias desses autores e exemplificamos

essa confusão metodológica tomando como ponto de partida a cegueira geográfica que trata o território e a região como coadjuvantes nas políticas públicas e origina o conflito cognitivo do planejamento governamental brasileiro.

2. Território *versus* ordenamento territorial: considerações sobre os dilemas da PNOT

No artigo 21 da Constituição Federal de 1988, inciso IX, está posto que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1988). Assim, o debate aqui proposto não é recente e possui prerrogativa constitucional. Também é de amplo conhecimento que durante toda a década de 1990 a ausência das chamadas “políticas regionais explícitas” do Governo Federal e a preocupação em inserir o país na integração competitiva do mundo globalizado, simbolizada pelos programas “Brasil em Ação” e “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, abriram espaço para a deflagração da guerra fiscal e o aprofundamento das desigualdades regionais, processos que Araújo (2000) denominou desintegração competitiva.

No ano de 2003, o MIN passou por reestruturação e recebeu a incumbência de tratar do ordenamento territorial, “significando em tese a elaboração de uma política integradora e/ou organizadora, segundo princípios e diretrizes definidos, visando ao desenvolvimento e à minimização das desigualdades sociais e regionais” (BALBIM; CONTEL, 2013, p. 27). Os autores comentam ainda que a polissemia e a imprecisão do conceito de ordenamento territorial existem desde sua origem, uma vez que o termo pretende dar conta de outro conceito igualmente muito discutido e com várias possibilidades de análise – o território –, além de responder de forma diferente às demandas e interesses específicos de políticas públicas nos vários países em que é operacionalizado.

Miragaya e Signori (2011) refletem que a primeira tentativa de operacionalização do termo pelo Governo Federal se deu em 1990, por intermédio da Diretoria de Ordenação Territorial (DOT), que integrava a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República. A DOT elaborou Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEE) nas esferas nacional, regional e estadual, mas não conseguiu avançar além disso.

Em 2001, o Estatuto das Cidades, que regulamenta a Política Urbana, normatizou como um dos seus instrumentos os “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico” (BRASIL, 2001). Esse é um marco jurídico importante para o debate sobre o tema pelo fato de que, em 2003, o Ministério das Cidades passou a conduzir a Política Urbana nos mais de 5.570 municípios brasileiros, deixando implícito que os planos de ordenação do

território ficariam sob a responsabilidade do órgão. Todavia, o MIN recebeu as mesmas atribuições; isso nos revela que, além da polissemia conceitual, havia um sombreamento jurídico no tocante às competências administrativas dos planos entre o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional.

O fato relatado tem consequências institucionais fortíssimas no que se refere à operacionalização das políticas públicas nas diferentes escalas do pacto federativo, visto que o próprio Ministério da Integração reconhecia que

o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado que hierarquize e possibilite uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo no território. Em seu lugar, há uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, adotados ora pela União, ora pelos Estados e Municípios, frequentemente de forma conflitante (BRASIL, 2005, p. 5).

Na tentativa de debater essas lacunas institucionais, o MIN realizou, em 2003, uma oficina com o objetivo de aprofundar a discussão sobre o conceito de ordenamento territorial para torná-lo operacional e propiciar um conjunto articulado de ações direcionadas para a promoção do desenvolvimento sustentável. Os resultados, compilados na publicação *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*, constituem um marco da discussão no país.

O evento contou com a participação de geógrafos renomados nas mais diversas instituições de ensino e pesquisa do país e teve como fio condutor quatro questões-chaves: 1) O que é ordenamento territorial?; 2) Qual é o conceito operacional de “ordenamento territorial” para fins da formulação da PNOT?; 3) Qual é o objeto (ou o objetivo) da PNOT?; 4) Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT? (BRASIL, 2005). De maneira geral, o posicionamento de alguns pesquisadores encontra-se resumido na apresentação do documento e pode ser sintetizado da seguinte forma:

Maria Adélia de Souza, por exemplo, considera que o ordenamento não se aplica ao mundo atual. Antônio Carlos Robert Moraes insiste que é preciso retomar a ideia de soberania e de democracia, vinculando a viabilização do ordenamento territorial à necessidade da definição de regras e institucionalidades. Wanderley Messias da Costa argumenta que ordenar é coordenar fluxos e dividir poder. Seria o olhar da União como gestor público, no contexto federativo, com poder político, financeiro e orçamentário. Para esse autor, torna-se fundamental identificar os fluxos e optar pelos mais importantes, na perspectiva da redução da fragmentação do território nacio-

nal. Para Rogério Haesbaert, a política nacional tem que buscar a inclusão dos grupos excluídos e integrar cidades e reforma agrária (BRASIL, 2005, p. 9).

O conjunto de fragmentos acima corrobora a afirmação de Balbim e Con-
tel (2013) sobre a polissemia do conceito, tendo em vista que a participação de
pesquisadores da mesma área de conhecimento não foi suficiente para sanar as
discordâncias quanto aos objetivos propostos pelo evento. Isso pode ser um indício
da crise teórico-metodológica vivenciada pela Geografia e que resulta numa cons-
tante indagação sobre o seu objeto de estudo e atribuição profissional, legitimando
a suposição de que “a geografia é o que se faz cada qual e assim há tantas geogra-
fias quanto geógrafos” (SANTOS, 2008 [1996], p. 18).

Um exemplo pode ser encontrado na síntese da oficina redigida por Becker
(2005, p. 74), em que a autora evidenciou que

vários participantes se manifestaram contra o uso do termo “ordena-
mento”. Uns por considerá-lo ultrapassado em face do novo contexto
mundial em que os fluxos da globalização e/ou a força dos lugares
reduzem ou mesmo impedem uma ação efetiva das políticas públi-
cas [...]. Outros rejeitam o termo por considerá-lo um conceito que
denota imposição “de cima para baixo”, autoritária, sendo preferível
substituí-lo pelo termo gestão.

Quanto ao outro conceito fundamental do ordenamento territorial, o próprio
território, parece ter havido concordância no que se refere ao reconhecimento de
que o poder é um de seus componentes básicos e de que deve ser tratado como ca-
tegoria de análise. Todavia, Becker (2005, p. 73) mais uma vez expõe as divergências
e explica que

para uns, distingue-se o território como abrigo, usado por todos, de
todos, e o território como recurso, usado pelas empresas, das empre-
sas, sendo este último, historicamente dominante no Brasil. A essa
proposição contrapõe-se outra, considerando-se que o território/
abrigo também é usado como recurso. [...]. Uma proposição distin-
gue o território como área de exercício do poder e da soberania do
Estado, concepção associada às raízes da geografia política e, por ou-
tro lado, o território como espaço identitário. [...]. Outra proposição
resgata as origens do conceito para afirmar que território é também
movimento.

A autora finaliza seu raciocínio apresentando uma proposta que parece ser a
mais aceitável e operacionalizável, em razão de considerar tanto a perspectiva es-

tatal como a perspectiva simbólica. Desse modo, o território é entendido como um espaço de prática, que implica a apropriação de uma parcela de espaço e manifesta uma intenção de poder, mas é também um produto usado, vivido e utilizado como meio para a prática social (BECKER, 2005).

Uma etapa em que parece ter havido consenso relaciona-se à atribuição do ordenamento territorial, que seria de competência da União e deveria ser tratado em escala nacional. Pretendia-se, desse modo, desfazer as confusões iniciais sobre a operacionalização do termo pelo Governo Federal e mostrar que ordenamento não é o mesmo que “uso do solo”, não pode ser confundido com planejamento regional, do ponto de vista da política macroeconômica de redução das desigualdades sociais, e nem se reduz ao zoneamento ecológico-econômico. No entanto, apesar de a oficina ter apresentado uma série de perspectivas sobre os conceitos de ordenamento territorial e de território, o documento que subsidiou a proposta da PNOT considerou unicamente a compreensão jurídica do termo. Na publicação orientadora da PNOT o território é definido como

extensão ou base geográfica do Estado, sobre a qual ele exerce a sua soberania e que compreende todo o solo ocupado pela nação, inclusive ilhas que lhe pertencem, rios, lagos, mares interiores, águas adjacentes, golfos, baías, portos e também a faixa do mar exterior que lhe banha as costas e que constitui suas águas territoriais, além do espaço aéreo correspondente ao próprio território (BRASIL, 2006, p.13).

O documento-base que subsidiou a PNOT deriva da proposta técnica do projeto intitulado *Elaboração de subsídios técnicos e documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT*, que teve como objetivo instituir uma base de entendimento que orientasse a formulação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Logo após a oficina realizada pelo MIN, o projeto foi contratado e realizado por meio dos serviços de consultoria prestados por uma equipe de professores e pesquisadores do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB), em conjunto com professores da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

O ponto de partida consistiu na identificação de questões com forte expressão no território, agrupadas nas seguintes “dimensões”: político-institucional; urbana; rural; econômica; fundiária; ambiental; infraestrutura e logística; sociocultural; e defesa e relações internacionais. A dimensão político-institucional foi a que mais sobressaiu em termos propositivos, tanto do ponto de vista conceitual como do regulatório operacional. Prova disso é a proposta de criação de um Sistema Nacional

de Ordenamento Territorial (Sisnot), com o intuito de “promover a coordenação e articulação institucional das políticas públicas setoriais e dos instrumentos de regulação com relevante impacto territorial operados pelos entes federados” (MIRAGAYA; SIGNORI, 2011, p.165).

Diferentemente do que foi exposto na oficina do MIN, que considerava as diversas facetas do território e o uso ou não do termo “ordenamento” nas estratégias de operacionalização do Governo Federal, a composição do documento rumou para uma proposta de criação de uma política de regulação das regulações, em que o Sisnot se apresentava como o principal instrumento. Definiu-se nesse documento que ordenamento territorial é a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional em decorrência das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados (BRASIL, 2006).

A estratégia utilizada para a sistematização da PNOT endossa o debate de Antas Jr. (2005) sobre as relações entre território e regulação na atualidade, já que, para o autor, vivemos um período em que há uma regulação híbrida do território, formada pela participação conjunta do Estado, das corporações privadas e das “organizações de solidariedade”, que compreendem as Organizações Não Governamentais (ONG), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e as organizações sociais.

A intenção de privilegiar a dimensão político-institucional do território e de usá-la como função regulatória sobre as demais políticas públicas, coordenando-as e articulando-as com base no Sisnot, coaduna-se com os argumentos que levantamos no início do trabalho e justifica o objetivo deste artigo, pois demonstra a incompreensão estratégica do ordenamento territorial como instrumento de planejamento, dando margem à ideia de que as políticas públicas apenas rebatem no território, mas não o usam como elemento de elaboração de suas demandas.

3. A PNDR entre o econômico e o geográfico: consequências teóricas e operacionais

O debate sobre o desenvolvimento regional no território brasileiro, ao contrário do ordenamento territorial, é bem anterior à Constituição Federal de 1988 e tem origem nas estratégias de modernização e integração nacional adotadas pelo Estado desde os anos 1930, sobretudo a partir dos anos 1950, quando o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) se tornou relevante para a elaboração e a fundamentação das políticas econômicas e da concepção de desenvolvimento. Bercovici (2003) afirma que tanto a concepção do Estado como

promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, com ênfase na integração do mercado interno e na internalização dos centros de decisão econômica, como o reformismo social, característicos do discurso cepalino, foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros.

Em sua tese de doutorado, Coêlho (2014) destaca que o texto de Araújo (1999), *Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, e o texto de discussão do Ipea elaborado por Galvão e Vasconcelos (1999), intitulado *Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional*, constituem-se em marcos acadêmicos que influenciariam diretamente a proposta da PNDR que seria discutida e implementada durante o Governo Lula.

De acordo com Araújo (1999), uma nova PNDR precisa contemplar as profundas heterogeneidades que caracterizam a realidade espacial brasileira, de modo que no nível nacional, em seu conjunto, e no nível de cada macrorregião, em particular, sejam identificadas sub-regiões tipificadas, objeto de ação específica da política regional. O trabalho de Galvão e Vasconcelos (1999), por sua vez, pretende “enfrentar o desafio de analisar concretamente o território nacional em sua totalidade, e propor alguma tipologia espacial correspondente” (GALVÃO; VASCONCELOS, 1999, p. 4). Os autores mencionados partem do território, um tema geográfico por excelência, para chegar a uma tipologia regional em escala nacional desse “ponto de partida inovador para a concepção de uma nova política regional no Brasil” (*idem, ibidem*).

Para esses dois autores, o debate da política regional no Brasil deve ser feito com base na trilogia-núcleo *tecnologia, organizações e território*; segundo eles, duas questões são obrigatórias para obter algum diagnóstico ou proposição dessa política: a primeira indaga se os atores e estruturas sociais de um lugar ou porção territorial estão plugados ou não às redes internacionais e se, portanto, encontram boas condições de produção; e a segunda, se essas conexões se fundam ou não em um conjunto de virtudes socioeconômicas (GALVÃO; VASCONCELOS, 1999).

Eles destacam, ainda, que tanto a primeira como a segunda questão são geograficamente identificadas e observadas, de maneira que é necessário ter um “entendimento mínimo dos fundamentos da organização espacial/territorial típica dessa fase atual da globalização” (GALVÃO; VASCONCELOS, 1999, p. 5). Por essa razão, tomam como ponto de partida as microrregiões geográficas oficiais do IBGE para construir um mapeamento do território brasileiro e identificar as tendências espaciais recentes da economia, cruzando os dados de renda *per capita* (1991) e dinâmica populacional (1991 a 1996) para obter um mapa-síntese do quadro espacial do país pautado em duas variáveis, uma delas de dimensão estritamente econô-

mica e a outra de dimensão populacional, as quais deram base para a tipologia sub-regional que deveria orientar uma política regional nacional.

Nos anos de 2003 a 2007, a PNDR foi debatida em vários fóruns e referendada em diversas instâncias da sociedade e da administração pública brasileira. Foi por fim instituída por meio do Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Conforme consta no documento oficial do *Sumário Executivo da Política*, o Governo Federal entendia que “a conformação setorial predominante no governo federal não permite sequer saber se a atuação dos ministérios e demais instituições federais atenuam ou agravam o quadro de desigualdade regional” (BRASIL, 2004, p. 13). Daí ser necessário

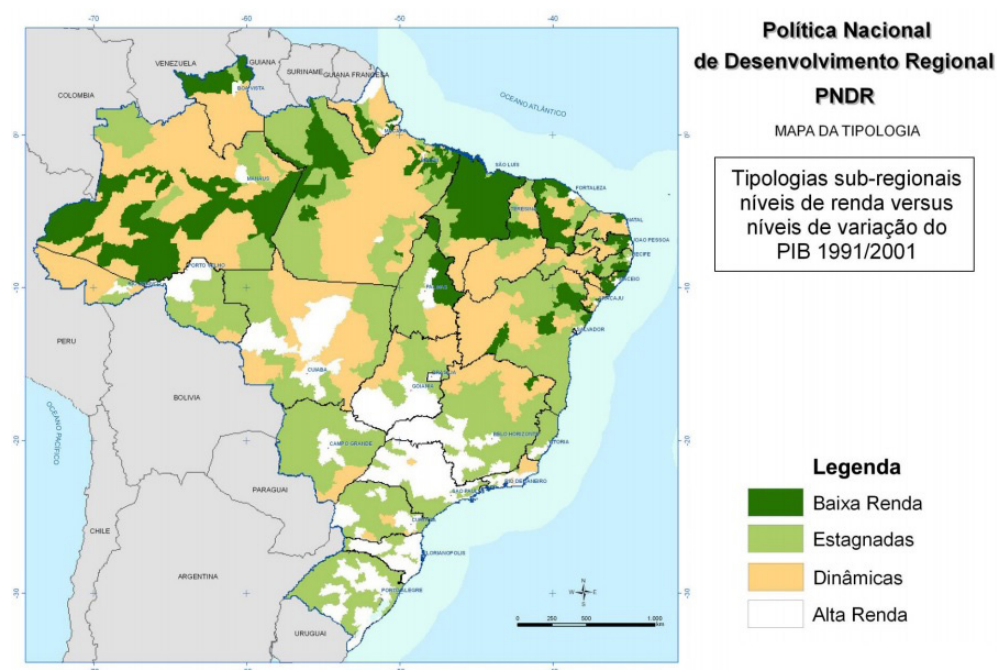
construir a convergência das demais políticas federais com os objetivos da PNDR, articulando, de forma diferenciada: **Ministérios cuja atuação se organiza em bases territoriais** [...]; Ministérios responsáveis pelas políticas de desenvolvimento setorial e regulação econômica [...]; Ministérios diretamente responsáveis pelas políticas com forte impacto social (BRASIL, 2004, p. 13, grifo nosso).

Nessa orientação metodológica, parece haver uma confusão quanto ao que se entende por ministérios com “base territorial”, ministérios com “impacto social” e ministérios que atuam com “desenvolvimento setorial e regulação econômica”, como se as políticas não fossem todas materializadas no território, elemento que, em tese, seria central na articulação das estratégias de regionalização setoriais para dar coesão à PNDR, embora a dimensão econômica esteja em proeminência no tocante à dimensão geográfica, conforme observado na proposta de tipologia regional criada por Galvão e Vasconcelos (1999), assim como por Araújo (1999).

Vale destacar, contudo, que essas premissas tinham por objetivo fazer da PNDR uma política de caráter estruturante no processo de articulação entre o planejamento regional e as políticas setoriais. Houve um esforço genuíno de interpretação da problemática regional do país e uma proposta de operacionalização da PNDR, em que, para definir as regiões de atuação, foram utilizados dados extraídos dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas de Produto Interno Bruto (PIB) per capita municipal, realizadas pelo Ipea. Foram estabelecidos quatro tipos de sub-região baseadas nesses cruzamentos, divididas, por sua vez, em quatro grupos, como se vê no Mapa 1.

A tipologia territorial da PNDR valeu-se do conceito de microrregião homogênea desenvolvido pelo IBGE, durante a década de 1960, utilizado no contexto da divisão regional do território brasileiro da década seguinte, sob a perspectiva dos espaços homogêneos e polarizados. Tal base teórico-metodológica orienta as cinco

grandes regiões do país até os dias de hoje, embora o órgão tenha lançado no ano de 2017 o estudo *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias* (BRASIL, 2017).



Mapa 1. Mapa da tipologia territorial da PNDR

Fonte: Brasil, 2004.

Em 2011, o MIN, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, decidiu preparar um documento de avaliação da PNDR que cobrisse o período de fevereiro de 2007 a dezembro de 2010, de forma que pudessem ser revistas, atualizadas e aprofundadas as propostas que resultaram no Decreto n. 6.047. Desse documento, que representa um marco da tentativa de implementação da PNDR resultou na proposta para a PNDR II – apresentada na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em julho de 2012.

A *Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* foi dividida em quatro partes: Preliminares; Questão de Método; Análise Temporal e Processual; e Constatações, Conclusões, Especulações e Perspectivas. No que diz respeito às “Questões de Método”, a equipe avaliadora identificou que a PNDR *não abarca o tema da ordenação territorial* estabelecido na Constituição Federal, embora tenha sido feita a suposição de que “a designação ‘integração nacional’ aplicada ao MIN tenha tido o propósito de congrega- ‘desenvolvimento regional’ e ‘ordenação territorial’” (BRASIL, 2011, p. 61).

A confusão metodológica e conceitual do elemento territorial e regional na proposta de implementação da PNDR contraria tanto a publicação de Galvão e Vasconcelos (1999), utilizada como referência para o projeto, como o PPA 2004-2007, visto que, para esses autores, o território seria um ponto de partida inovador de formulação da PNDR, ao passo que o PPA estabelecia que a PNDR só teria eficácia se estivesse fundada em bases territoriais. Em vez disso, o território surge apenas como receptáculo para a nomenclatura da “tipologia territorial”.

A equipe avaliadora enquadrava a PNDR na dimensão “extraeconômico”⁵ com o objetivo de não confundir nem com a *política social* nem com a *política econômica*. Para tanto, tomou como premissa a proposta de Steinberger (2006) de classificação das políticas públicas espaciais, segundo a qual as chamadas *políticas setoriais*, tais como a monetária, cambial, macroeconômica, de saúde, educação, etc., não têm fundamentos espaciais, enquanto as políticas ambiental, territorial, regional, urbana e rural são políticas espaciais por excelência. As políticas públicas espaciais foram divididas, então, em dois subgrupos, conforme se observa no Quadro 2.

Subgrupo	Característica
Regional, Urbano e Rural	São frações de um todo e, portanto, formas-conteúdo particulares.
Territorial e Ambiental	São irreduzíveis a frações de um todo, já que representam formas-conteúdo gerais de dada formação social.

Quadro 2. Subgrupos das políticas públicas espaciais

Fonte: Adaptado de Brasil (2011) com base na proposta de Steinberger (2006).

Considera-se nesse quadro que o “fracionamento” do Urbano, do Rural e do Regional permite a sua operação algebricamente, de modo que:

(a) $r_1 + r_2 + r_3 + r_4 + \dots + r_N = 1$ (1 = território nacional; r = regiões).

(b) $U + R = 1$ (U = Urbano; R = Rural).

A equipe vinculou a *Região ao Estado* e o *Urbano e o Rural* à sociedade e à economia e esclarece que

[...] em (a), as parcelas da soma estão representadas por regiões [...] o que inclui, pelo menos, o recolhimento e a organização de dados,

5. O documento de avaliação da PNDR estabelece que “uma Política Regional deve buscar sustentação em motivos não econômicos, [mas nesse caso] o risco é obter políticas regionais como se fossem desenhos sociais” (BRASIL, 2011, p. 62). A proposta parte do princípio de que políticas sociais não são regionais e que não deve haver confusão entre ambas. Foi proposta, por essa razão, a seguinte simbologia para as políticas públicas: E: econômico; Ë: não econômico; S: social; Ê: extraeconômico; e R: regional.

bem como a intervenção organizada, de caráter público e estatal. [...]. Já em **(b)**, as parcelas da totalidade são os conjuntos “urbano” e “rural” com intercessão espacial nula entre si. [...]. Isso porque o tamanho, a localização e a dinâmica, enfim, a plasticidade do “urbano” e do “rural” é fruto da predominância da dinâmica social sobre o território nacional (BRASIL, 2011, p. 66).

Acreditamos que tais encaminhamentos evidenciam a problemática conceitual (cognitiva) que está por trás das estratégias de formulação e operacionalização da PNDR no território brasileiro, uma vez que os critérios para sua efetivação passaram ao largo dos debates realizados durante a PNOT. Além disso, o esvaziamento do componente territorial na PNDR e seu fracionamento algébrico em formas-conteúdo particulares enviesaram a premissa de que o território se constitui como um todo complexo no qual se tece uma trama de relações complementares e conflitantes, já que “o lugar, juntamente com o território, a região e a paisagem, conforma-se numa concreção do objeto de estudo da Geografia: o espaço geográfico. [Portanto], o território faz emergir toda a concretude que a sociedade produz” (CATAIA, 2001, p. 12)

Rocha Neto e Oliveira (2013) confirmam que a alternância da presença do território é observável quando a PNDR se propõe promover o encontro entre o espaço rural e o espaço urbano, mas o faz de forma excludente, já que, conforme mostrado no Quadro 2, Regional, Urbano e Rural são “frações de um todo e, portanto, formas-conteúdo particulares” (BRASIL, 2011). Para os autores, “esse tensionamento entre rural e urbano atinge diretamente a PNDR, tanto na sua concepção quanto na sua implementação e gera obstáculos conceituais, técnicos, culturais e institucionais” (ROCHA NETO; OLIVEIRA, 2013, p. 183).

Santos (1994) argumenta que nenhuma região tem nela própria a totalidade das relações que decidem seu movimento, pois estas são mediadas por normas externas ao país – uma ordem global – e também por normas internas centralizadas no Estado federal. Assim, o edifício regional atual torna-se muito mais complexo do que foi no passado, já que da existência da região depende o próprio funcionamento da totalidade.

Não há como executar políticas em escala nacional sem considerar o elemento regional, sobretudo quando tratamos de um país de dimensões continentais como o Brasil e organizado administrativamente na forma de federação. No entanto, queremos chamar a atenção para o fato de que a tipologia territorial da PNDR nada mais é do que a expressão de disjuntos espaciais incompatíveis com a realidade local, uma vez que não pensa o território como a base para a formulação e sustentação dessa Política.

4. Conclusões

O debate acerca da “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras evidenciou que o planejamento governamental realizado no país está assentado em compreensões e operacionalizações difusas do que sejam o território e a região em suas estratégias de mitigação dos desequilíbrios e desigualdades regionais que se verificam em múltiplas escalas, pois a cultura do conflito que ainda impera nas instituições governamentais se reflete em políticas públicas fragmentadas e desarticuladas, que usam como subterfúgio o rebatimento das políticas públicas no território para justificar seus orçamentos. Nesse sentido, não há um planejamento por problemas e demandas do território, apenas o orçamento como instrumento de planejamento que usa a dimensão territorial e regional ou o território e a região e suas variações para justificar o valor orçamentário das políticas públicas.

Os exemplos da PNOT e da PNDR confirmam que essa cegueira geográfica é um problema generalizado na gestão pública, visto que ambas as políticas foram alçadas a uma posição de destaque na agenda governamental dos anos 2000, mas falharam em suas proposições cognitivas e em suas operacionalizações. A tipologia territorial das políticas públicas do Governo Federal não autoriza sua imediata classificação em “territorial” ou “regional”, pois uma verdadeira política territorial deve apreender o território como elemento fundamental. Nesse sentido, as partes que formam a totalidade não bastam para explicá-la, já que é a totalidade que explica as partes.

O território como uma das concreções do espaço geográfico se constitui enquanto unidade e mantém as mesmas características universais embutidas no conceito de espaço geográfico. Já as políticas públicas se constituem como elementos (ou variáveis) do território que, ao se combinarem com outros elementos preexistentes, fazem da unidade do território seu fundamento político, econômico e social. Por esse motivo, o partido de método por nós escolhido considera que pensar o território com base nas políticas públicas é diferente de pensar as políticas públicas com base no território; a primeira opção é o motivo da cegueira geográfica no planejamento governamental brasileiro em função de o território estar sempre em detrimento das políticas públicas.

Uma metodologia em que o território esteja situado no centro do debate deve se ancorar no intercâmbio de problemas que reflete as dinâmicas políticas, econômicas e sociais dos diferentes lugares e subespaços. Por isso, a informação territorial surge como variável estratégica no processo de decodificação dos fenômenos resultantes da operacionalização das políticas públicas na medida em que constrói a possibilidade de uma inteligência gerencial capaz de agregar as deman-

das de todos os setores apoiando-se no elemento que os une: o território. Só assim as políticas públicas escaparão da cegueira geográfica que as definem e o território e as regiões deixarão de estar imersos na cegueira situacional que limita a compreensão das diferentes formas de decodificar a realidade.

Referências

- ANTAS JR., R. M. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005. 248p.
- ARAÚJO, T. B. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.
- _____. Capítulo 4: Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, I. E.; MIRANDA, M.; EGLER, C. (org.). *Redescobrimdo o Brasil: 500 anos depois*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 73-92.
- BALBIM, R; CONTEL, F. B. Capítulo 1: Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (ed.). *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2013, p. 25-48.
- BECKER, B. Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MIN, 2005. Síntese geral, p. 71-78.
- BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. 330p.
- BRANDÃO, C. A. Capítulo 2: Espaços estatais dos processos de neoliberalização e as recentes reestruturações regulatórias na Escala Nacional do Brasil. In: SUERTAGARY, D. M. et al. *Geografia e conjuntura brasileira*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017, p. 35-58.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.257, de 11 de julho de 2001. *Diário Oficial Eletrônico*, 11/07/2001, p. 1.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2004-2007: projeto de lei*. Brasília: MP, 2003.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário executivo)*. Brasília: MIN, 2004.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MIN, 2005. 78p.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MIN, 2006. 260p.
- _____. Presidência da República. Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. *Diário Oficial da União*, 23/02/2007, p. 8.

- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: Coordenação de Geografia, 2008. 201p.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estudo da dimensão territorial para o planejamento*. Brasília: MP, 2008.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: MIN, 2011. 296p.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil* [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017 [1988].
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: Coordenação de Geografia, 2017, 83p.
- CATAIA, M. *Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro*. 2001. 232f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- COÊLHO, V. L. P. *A esfinge e o faraó: a política regional no Governo Lula*. 2014. 214f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- GALVÃO, A. C.; VASCONCELOS, R. *Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional*. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1999. p. 5-29. (Texto para discussão).
- JACCOUD, L. *Experiências internacionais em política regional: o caso da França*. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para discussão).
- JOYAL, A. *Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial: uma comparação Quebec-Brasil (1960-2010)*. Igepec, Toledo, v. 23, p. 191-209, 2019.
- MATTEO, M. et al. O Brasil em perspectiva territorial: regionalizações como uma estratégia de desenvolvimento emergente. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (ed.). *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2013. Capítulo 2, p. 49-88.
- MATUS, C. *Teoria do jogo social*. São Paulo: Fundap, 2005. 524p.
- MATUS, C. *O Método PES*. São Paulo: Fundap, 2007. 139p.
- MIRAGAYA, J.; SIGNORI L. A importância da política nacional de ordenamento territorial (PNOT) para o desenvolvimento sustentável brasileiro. In: FARIA, R.; SCHVARSBERG, B. (org.). *Políticas urbanas e regionais no Brasil*. Brasília: FAU-UnB, 2011.
- ROCHA NETO, J. M. *Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalização*. 2012. 293f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. As assimetrias entre as políticas setoriais e a política de planejamento regional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1639-1654, 2011.

- ROCHA NETO, J. M.; OLIVEIRA, S. D. R. Capítulo 6: O território na política nacional de desenvolvimento regional. In: STEINBERGER, M. (org). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013, p. 163-184.
- SANTOS, M. *Desafio do ordenamento territorial: “o pensamento”*. Fotocópia do original. São Paulo, 1994.
- _____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2008 [1996].
- SILVA, S. P. *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial do desenvolvimento*. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 7-95. (Texto para discussão).
- SOUZA, M. A. A. *Política e território: a geografia das desigualdades*. In: Fórum Brasil em Questão, Brasília: UnB, 2002.
- SOUZA, M. B.; FOURNIS, Y. Norte-Sul: perspectivas de desenvolvimento regional entre Canadá/Quebec e Brasil. In: VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Territórios, redes e desenvolvimento regional: perspectivas e desafios, 2017. Santa Cruz do Sul – RS, 13 a 15 de setembro de 2017.
- STEINBERGER, M. (org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15/LGE Editora, 2006, 408p.

Luciana da Costa Feitosa

Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp – Presidente Prudente), mestra em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e geógrafa pela mesma Universidade. Atualmente é pesquisadora PNPD (pós-doutoral) no Departamento de Geografia da UFRN, associada ao Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (PPGe/UFRN). Possui experiência docente no magistério superior e presta serviços especializados em relatórios de avaliação ambiental e de equipes de gestão governamental, com ênfase em metodologias de ordenamento territorial e regionalização de políticas públicas.

Email: lcostafeitosa@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0112-8535

Contribuição de autoria: conceituação; análise formal; investigação/pesquisa; metodologia; escrita – primeira redação.

Pablo Ruyz Aranha

Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) na linha de pesquisa Território, Estado e Planejamento. Mestre em Geografia na área de Dinâmica e Reestruturação do Território pela mesma instituição e bacharel em Geografia pelo Departamento de Geografia da UFRN.

Email: pabloruyz@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7992-9979

Contribuição de autoria: conceituação; análise formal; investigação/pesquisa; metodologia; escrita – revisão e edição.

Submissão: 5 de junho de 2019.

Aprovação: 5 de maio de 2020.

Como citar: FEITOSA, L. C.; ARANHA, P. R. A “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 22, E202018, 2020. DOI 10.22296/2317-1529.rbeur.202018

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY-NC 4.0.

https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR