As dimensões espacial, territorial e regional no âmbito do planejamento governamental brasileiro

Simone Affonso da Silva [1]

Resumo: *O planejamento governamental participa do processo de produção do espaço, trazendo consigo leituras subjacentes sobre as categorias espaço, território e região. Todavia, há uma confusão no âmbito da administração pública acerca da dimensão espacial, territorial e regional das políticas públicas. A nosso ver, a falta de clareza sobre tais atributos e suas implicações tendem a comprometer a eficácia das políticas que visam interferir no processo de produção do espaço, especialmente aquelas que focalizam geograficamente suas ações, a exemplo das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional. Dessa forma, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o objetivo do presente artigo é explicitar a confusão no arcabouço da administração pública brasileira sobre o tema, definir e diferenciar dimensão espacial, territorial e regional das políticas públicas e justificar porque tal distinção é relevante no planejamento governamental. Concluímos que o descuido e a confusão sobre as dimensões espacial, territorial e regional das políticas públicas se dão por certa incompreensão sobre a própria importância da geografia, enquanto uma propriedade da realidade que nos cerca. Ademais, concluímos que a confusão que envolve essas dimensões no arcabouço da administração pública, contribui com a persistência e a predominância de políticas públicas ineficientes, fragmentadas, contraditórias e concorrentes.*

Palavras-chave: *Espaço Geográfico; Território; Região; Planejamento Governamental.*

The spatial, territorial and regional dimensions in the Brazilian governmental planning scope

Abstract: *The public planning participates in the production of space and present underlying views on the categories of space, territory and region. However, there is a confusion in the public administration about the meaning of spatial, territorial and regional dimension of public policies. We consider that the lack of clarity about these attributes and their implications tend to undermine the effectiveness of policies which aim to interfere in the space production process, especially those that geographically focus their actions, such as territorial planning and regional development policies. Thus, the purpose of this article is to explain the confusion in the Brazilian public administration framework on the theme; to define and distinguish the spatial, territorial and regional dimensions of public policies; and, to justify why such a distinction is relevant in the public planning. We conclude that the contempt and confusion about the spatial, territorial, and regional attributes of public politics is due to a certain misunderstanding of the very importance of geography, as a property of reality that surrounds us. In addition, we conclude that the confusion surrounding these dimensions within the public administration, contributes to the persistence and dominance of inefficient, fragmented, contradictory and competing public policies.*

Keywords: *Geographical Space; Territory; Region; Public Planning.*

[1] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. E-mail: simone.affonso.silva@usp.br. Bolsista Fapesp - Processo nº 2015/25132-2.

Introdução

A nosso ver, o processo de produção do espaço ocorre com significativa participação do Estado, entendido como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe, ou seja, um terreno de dominação política atravessado por contradições internas, conforme define Nicos Poulantzas (1978, p.104-105; 1985, p.152-153). Apesar de haver uma miríade de sujeitos e atores que atuam de forma diferenciada na produção do espaço, o Estado é um ator hegemônico, já que dispõe da prerrogativa de regular e mediar a atuação dos demais atores, criando constrangimentos ou facilitações. Isso decorre do fato de o Estado dispor de maior capacidade institucional para coordenar e articular a ação do conjunto de atores presentes nas arenas políticas, nas quais ocorre o processo de políticas públicas. Por essa razão, conferimos destaque ao tema do planejamento governamental e à sua relevância na produção do espaço.

Conforme Álvaro Chrispino (2016, p.19), há diversas conceituações do termo "política pública", sendo que cada definição é resultado de inúmeras variáveis (constructo) e seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética e demais atributos de seu formulador.

Embora outras definições sejam possíveis e em certa medida apropriadas, a definição apresentada por Maria das Graças Rua (2009, p.17) nos parece pertinente aos objetivos deste artigo: trata-se do "conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto à bens públicos", sendo resultantes da atividade política, compreendendo ações e decisões relativas à alocação imperativa de recursos. No âmbito das arenas políticas, Rua (2009, p.44) destaca que os atores sociais – uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum "jogo social" e que tem um projeto político, controla algum recurso relevante e possui, acumula ou desacomoda forças sendo, portanto, capaz de produzir fatos que viabilizem o seu projeto – dispõem de mecanismos diferenciados para pressionar o Estado a adotar decisões que sejam favoráveis aos seus interesses. Tal diferenciação de poder entre os atores sociais faz com que a vida em sociedade seja complexa e envolva múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito, sendo que a administração deste último, pode ocorrer por meio da coerção ou da política, que inclui as políticas públicas, aponta Rua (Ibid., p.14 et seq.).

Chrispino (2016, p.25) assinala que todos os Estados possuem políticas públicas, de certa forma coadunadas com a dinâmica do governo e com as relações Estado-Sociedade vigentes. Enrique Saravia (2006, p.37) assinala que as instituições estatais desempenham um papel crucial em toda política pública, uma vez que emanam ou condicionam as principais decisões, configurando as

políticas segundo sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional, impregnando, portanto, as políticas com seu estilo específico de atuação. Contudo, os agentes públicos, eleitos ou administrativos, perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, bem como desenham ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com peso equivalente ao das classes sociais e dos grupos de interesse.

Dessa forma, embora haja diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Celina Souza (2006, p.17) aponta como características principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Complementamos essas considerações apontando que as políticas públicas são, ao mesmo tempo, condição da organização da sociedade, produto das relações sociais e meio para a sua própria concretização. A nosso ver, todas as políticas públicas influenciam o processo de produção do espaço e apresentam, de forma implícita ou explícita, uma leitura do espaço geográfico, por conseguinte, apresentam uma dimensão espacial e territorial, e, por vezes, também regional – considerando-se 'dimensão' como um elemento, um atributo, uma parte constituinte de algo, e não a extensão de uma porção da superfície terrestre.

Contudo, embora as políticas públicas tenham influências espaciais, territoriais e regionais, nem sempre elas consideram essas dimensões ao longo dos estágios de elaboração, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação, e quando o fazem, geralmente é de forma confusa, equivocada ou incompleta. Em parte, tais deficiências se relacionam com as próprias características do Estado e do planejamento governamental, que resultam de embates entre os atores sociais que atuam nas arenas políticas, cada qual buscando a satisfação de seus próprios interesses, que nem sempre se coadunam com as demandas, particularidades e peculiaridades que poderiam ser apreendidas ao se considerar de forma ampla e profunda as dimensões espacial, territorial e regional na administração pública. Consequentemente, as divergências teóricas e

metodológicas na forma as políticas públicas abordam o espaço, o território e a região e a importância que estas categorias apresentam em seu arcabouço, decorreriam não apenas de embates epistemológicos, mas também do nível de reconhecimento da importância dos aspectos geográficos no âmbito da atuação do Estado. Neste caso, a tendência é haver uma miríade de situações, desde abordagens mais profundas e próximas das dinâmicas socioespaciais até a negligência proposital das dimensões espacial, territorial e regional, passando por abordagens parciais, mais ou menos intencionais.

Por conseguinte, os objetivos deste artigo são: explicitar as confusões, equívocos e incompletudes no arcabouço da administração pública brasileira sobre o atributo espacial, territorial e regional das políticas públicas; definir e diferenciar esses atributos; e, justificar porque tal distinção é relevante no âmbito do planejamento governamental, especialmente no tocante às políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional.

Cabe ressaltar que não pretendemos fazer uma profunda revisão bibliográfica ou defender uma ou outra definição de “espaço”, de “território” e de “região”. Conforme será explicitado no decorrer do texto, essas categorias apresentam diversas conceituações, cada qual mais ou menos pertinente segundo o contexto no qual são utilizadas. Nosso objetivo é debater o significado de “espacial”, “territorial” e “regional”, bem como examinar a maneira como essas dimensões são apreendidas no arcabouço do planejamento governamental.

Isso se justifica pelo fato de haver uma incipiente discussão do tema. Levando em consideração esquema proposto na Figura 1, é possível inferir que as pesquisas acadêmicas têm direcionado os seus esforços à analise das categorias geográficas (esfera material). No entanto, propomos um caminho diferente: focar na discussão e na conceituação da esfera abstrata, que corresponde àquilo que é relativo ou que pertence à esfera material, destacando algumas de suas lacunas e deficiências no que concerne à abordagem apresentada pela administração pública brasileira.

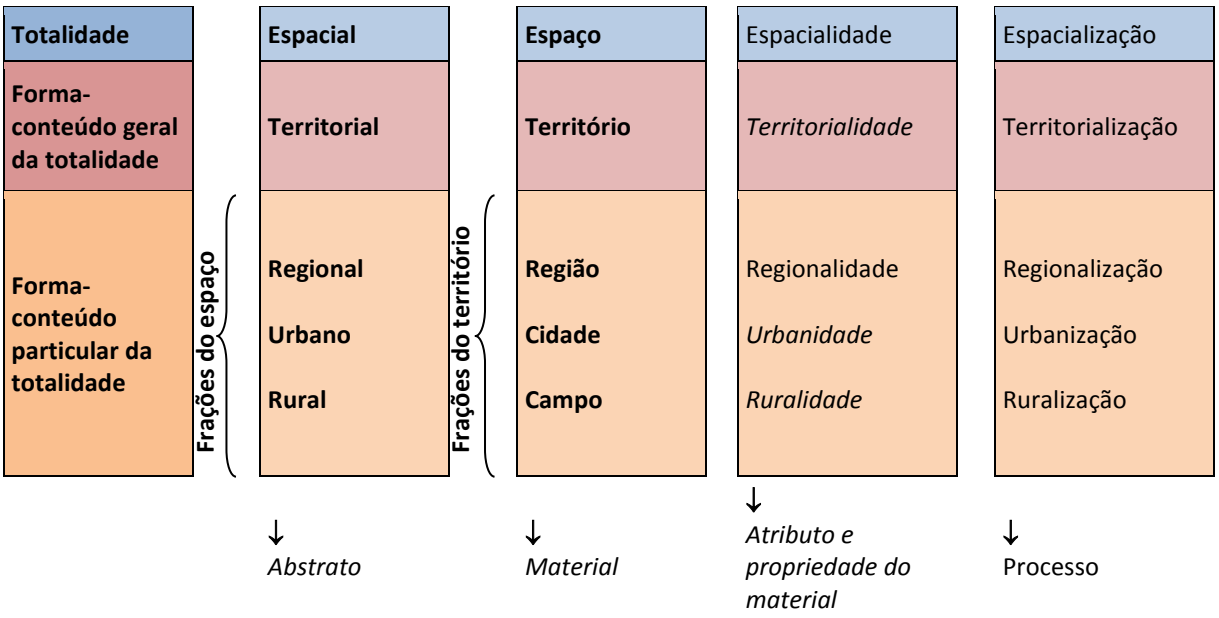


Figura 1 – A totalidade e suas formas-conteúdo
Elaboração própria, incluindo as contribuições de STEINBERGER (2006) destacadas em negrito e de CAMPOS e KRAHL (2006) destacadas em itálico.

A dimensão espacial no planejamento governamental

Note-se que há diferentes acepções sobre a categoria "espaço", inclusive no arcabouço da Geografia. Conforme expõe David Harvey (2012), há três acepções mais gerais: i) o espaço absoluto, considerado uma coisa em si mesma, tendo sua existência tomada independente da matéria circundante, e visto como recipiente ou compartimento no qual se dispõe ou depositam outras coisas; ii) o espaço relativo, que surge a partir da interação entre as coisas; iii) o espaço relacional, contido nas coisas mesmas, em face do qual um objeto existe apenas na medida em que contém (e representa em si mesmo) relações com outros objetos. No entanto, retomando suas próprias reflexões, Harvey (1973 apud 2012, p.14) defende que o espaço é, ao mesmo tempo, absoluto, relativo e relacional, embora se possa reconhecer cada uma dessas acepções separadamente em função das circunstâncias. Destarte, a questão "O que é o espaço?" seria substituída pela questão "Como é que diferentes práticas humanas criam e usam diferentes concepções de espaço?".

Conforme assinala Harvey (2012, p.14), não há regras para decidir onde e quando um quadro espacial é preferível a outro, embora a decisão de utilizar uma ou outra concepção dependa certamente da natureza dos fenômenos considerados. Nas palavras do autor:

> a própria consideração do espaço e do espaço-tempo tem efeitos cruciais sobre como teorias e abordagens são articuladas e desenvolvidas. (...) considerar o espaço como uma palavra-chave consiste, neste sentido, em compreender a maneira pela qual o conceito pode ser vantajosamente integrado dentro das metateorias sociais, literárias e culturais existentes, e examinar os seus efeitos (Ibid., p.18).

São justamente essas reflexões de Harvey que nos abrem caminho para apreciar criticamente a problemática da dimensão espacial das políticas públicas brasileiras. Lembrando que as concepções de espaço absoluto, relativo e relacional são complementares e não excludentes, nosso objetivo é analisar se o espaço tem sido considerado no arcabouço do planejamento governamental e como isso tem sido feito, sobretudo ao longo das fases de formulação, elaboração, implementação, execução, avaliação e monitoramento das políticas públicas brasileiras, com especial atenção ao Poder Executivo Federal.

Embora haja diversas formas de classificar as políticas públicas, de acordo com critérios formais ou institucionais, o grau de universalidade e os sujeitos afetados, conforme descreve Lincoln Moraes de Souza (2010), a classificação mais comum no âmbito da administração pública é aquela que distingue as políticas econômicas, sociais e setoriais, sendo estas compostas, inclusive, pelas políticas de caráter espacial, territorial ou regional. Nessa visão, as políticas espaciais seriam aquelas atinentes ao espaço absoluto, conforme caracterizado por Harvey (2012) e, consequentemente, a dimensão espacial seria algo próprio das políticas que focam sua atuação no espaço concreto, em grande medida concernentes a limites jurídico-administrativos, como a gestão da política ambiental no caso do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC ou os programas e ações da política regional, especialmente no que diz respeito às Superintendências de Desenvolvimento Regional, que possuem áreas geográficas de abrangência legalmente delimitadas. Nesta perspectiva a política é espacial pelo simples fato de dirigir-se a recortes específicos do espaço absoluto/concreto, geralmente estabelecidos pela legislação brasileira.

De forma semelhante, Marília Steinberger (2006, 2013a, 2013b), argumenta que as políticas ambiental, de ordenamento territorial, regional, urbana e rural comporiam uma classe distinta em relação as políticas econômicas, sociais e setoriais, denominada de “políticas públicas espaciais”. Estas teriam um caráter nacional e seriam pautadas no espaço como um substrato, ou seja, numa acepção que extrapola a ideia de espaço como palco das atividades humanas. No entanto, tanto a classificação que distingue políticas econômicas, sociais e setoriais como a classificação que

adiciona a estes grupos as políticas espaciais, nos parecem equivocadas, justamente por considerarem que a dimensão espacial se restringe a um tipo específico de políticas.

Simone Affonso da Silva (2014, p.307) argumenta que algumas políticas apresentam uma leitura espacial desde o seu desenho, outras observam a dimensão espacial especialmente no momento de sua implementação e/ou execução, e outras, ainda, sequer consideram suas implicações espaciais. No entanto, as dimensões espacial e territorial, segundo assinala a autora, tem um caráter transversal, sendo mais ou menos relevante de acordo com o objeto de intervenção de cada política. Ademais, Silva adverte que as abordagens espacial e territorial seriam imprescindíveis e mais evidentes quando no caso das políticas ambientais, de ordenamento territorial, regionais, urbanas e rurais, quando comparadas à outras políticas. Talvez isso ocorra justamente por tais políticas se relacionarem diretamente com delimitações do espaço absoluto, que tendem a ser apreendidas mais facilmente por meio das representações deste espaço, a exemplo dos mapas cadastrais e administrativos mencionados por Harvey (2012, p.23) no Quadro 1, exibido a seguir.

Ainda assim, para Silva (2014, p.307) nada impede que outras políticas públicas apresentem uma leitura sobre o espaço e, portanto, contemplem em seu arcabouço uma determinada dimensão espacial. Nesse sentido, a matriz elaborada por Harvey (2012), apresentada a seguir, relaciona as acepções de espaço absoluto, relativo e relacional às noções de espaço material, de representações do espaço e de espaços de representação segundo as contribuições de Henri Lefebvre. Ainda que tal matriz apresente inconsistências devido ao fato dos conceitos utilizados por Harvey e por Lefebvre não serem diretamente compatíveis, conforme argumenta Haesbaert (2008, p.102), ela nos é especialmente interessante na medida em que explicita diversas maneiras de se apreender o espaço, nos permitindo vislumbrar como diferentes políticas públicas poderiam contemplar a dimensão espacial para além da perspectiva do espaço absoluto, sobretudo em sua relação com as representações do espaço. Uma política de saúde pública, por exemplo, poderia considerar o espaço relativo em sua relação com os espaços de representação para formular políticas concernentes à saúde psicológica atinentes a deficiências nos sistemas de transportes, conforme podemos inferir da leitura do Quadro 1.

Quadro 1 – Uma matriz dos possíveis significados do espaço como palavra-chave

	Espaço material (espaço experimentado)	**Representações do espaço (conceitualizado)**	**Espaços de representação (espaço vivido)**
Espaço absoluto	Muros, pontes, portas, solo, teto, ruas, edifícios, cidades, montanhas, continentes, extensões de água, marcadores territoriais, fronteiras e barreiras físicas, condomínios fechados	Mapas cadastrais e administrativos; geometria euclidiana; descrição de paisagem; metáforas do confinamento, espaço aberto, localização, arranjo e posição (comando e controle relativamente fáceis) – Newton e Descartes	Sentimentos de satisfação em torno do círculo familiar; sentimento de segurança ou encerramento devido a confinamento; sentimento de poder conferido pela propriedade, comando e dominação sobre o espaço; medo de outros que "não são dali".
Espaço (tempo) relativo	Circulação e fluxo de energia, água, ar, mercadorias, povos, informação, dinheiro, capital; acelerações e diminuições na fricção da distância.	Cartas temáticas e topológicas (ex: o sistema de metrô de Londres); geometrias e topologias não euclidianas; desenhos de perspectiva; metáforas de saberes localizados, de movimento, mobilidade, deslocamento, aceleração, distanciamento e compressão do espaço-tempo (comando e controle difíceis requerendo técnicas sofisticadas). Einstein e Riemann	Ansiedade por não chegar na aula no horário; atração pela experiência do desconhecido; frustração num engarrafamento; tensões ou divertimentos resultantes da compressão espaço-tempo, da velocidade, do movimento.
Espaço (tempo) relacional	Fluxos e campos de energia eletromagnética; relações sociais; superfícies econômicas e de renda potenciais; concentrações de poluição; potenciais de energia; sons, odores e sensações trazidas pelo vento.	Surrealismo; existencialismo; psicogeografias; ciberespaço; metáforas de incorporação de forças e de poderes (comando e controle muito difíceis – teoria do caos, dialética, relações internas, matemáticas quânticas) – Leibniz, Whitehead, Deleuze, Benjamin.	Visões, fantasmas, desejos, frustrações, lembranças, sonhos, fantasmas, estados psíquicos (ex: agorafobia, vertigem, claustrofobia)

Fonte: HARVEY (2012, p.23)

A despeito da existência de diversas visões sobre o espaço, outra questão central colocada por Harvey (2012, p.24, 36-37) é que essas visões não devem ser tomadas de forma isolada, havendo o imperativo de construirmos um entendimento pautado na tensão dialética entre os diversos componentes da matriz que compõe o Quadro 1.

Poderíamos estender essa observação para a problemática da dimensão espacial na esfera do planejamento governamental: quanto maior a capacidade de uma política pública levar em consideração a diversidade de concepções de espaço pertinentes aos fenômenos aos quais se debruça, observando as combinações possíveis entre tais visões e suas implicações a nível teórico e metodológico no âmbito do planejamento governamental, possivelmente mais efetivas serão as políticas públicas, uma vez que elas teriam uma leitura e uma atuação mais próxima e aderente ao

mundo real, tomado em sua complexidade. Ademais, ainda que uma política pública não seja endereçada a um recorte espacial específico ou seus objetivos não contemplem alterar a configuração espacial brasileira, conforme argumentamos anteriormente todas as políticas têm implicações espaciais.

Para o período de 2003 a 2014 temos como exemplo as políticas sociais de transferência de renda, os ajustes no salário mínimo e a expansão da cobertura da política previdenciária, que apesar de não contemplarem diretamente em seu desenho a dimensão espacial – em parte por focarem grupos sociais específicos independentemente de sua localização geográfica – tiveram implicações significativas no tocante a redução das desigualdades regionais no Brasil, já que os beneficiários se localizavam de forma espacialmente concentrada, da escala macrorregional à intraurbana, conforme assinala Tânia Bacelar de Araújo (2011, 2013, 2014).

A dimensão territorial no planejamento governamental

Antônio Carlos Robert Moraes (2005, p.43), Aldomar Arnaldo Rückert (2005, p.32) e Bertha Becker (2005, p.73) chamam a atenção para a definição de território enquanto substrato do Estado-Nação e, portanto, como um espaço de exercício de poder centralizado no Estado. Nas palavras de Moraes (2005, p.43), nessa acepção: "os territórios são entidades históricas, que expressam o controle social do espaço por uma dominação política institucionalizada". Nesse sentido, "o território é uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (lato sensu)."

No entanto, face às rupturas de paradigmas socioeconômicos e políticos dos anos 1990, a geopolítica clássica passou por redefinições que culminaram na necessidade de se reconhecer e analisar as diferenciações territoriais emergentes, ou seja, os novos significados que adquirem os usos políticos do território e as novas formas e conteúdos territoriais, assinala Rückert (2005, p.32).

Nesse panorama, Marcelo José Lopes de Souza (2000, p.81) destaca a noção de território definido e delimitado a partir das relações de poder em suas diversas escalas espaciais e temporais e em diferentes formas, prescindindo qualquer institucionalização de viés político-jurídico-administrativo. Para o autor (Ibid., p. 59-60), o território seria uma projeção espacial das relações de poder, não obstante as dimensões cultural e econômica também serem relevantes. Por

conseguinte, Souza (Ibid., p.66) advoga que confundir o território com o substrato espacial material seria o equivalente a coisificá-lo, a exemplo da clássica acepção de território como o substrato do Estado-Nação (Ibid., p.61), mencionada previamente. Embora a existência do território seja impossível e inconcebível sem o substrato espacial material, ele não é redutível ao substrato, não devendo ser com ele confundido.

A esse respeito, Haesbaert (2005, p.19, 21), lembra a existência dos territórios vinculados ao ciberespaço (realidade virtual), em que o controle é feito por meios informacionais sofisticados. O ciberespaço também se associaria com a conformação de redes, aspecto cada vez mais preponderante na apreensão atual do território.

Haesbaert (2005, p.21) explica que a crescente fluidez nos/dos espaços levou ao fortalecimento da concepção de territórios-rede, marcados pela descontinuidade e pela fragmentação (articulada) que possibilita a passagem constante de um território a outro, em detrimento da concepção de territórios-zona, pautada num mosaico padrão de unidades territoriais em área, geralmente excludentes. Assim, haveria uma multiterritorialidade, marcada pela predominância dos territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, sobre os territórios-zona, exclusivistas e contínuos.

Ademais, Haesbaert (2005, p.20, 21) menciona a acepção de território como abrigo e como recurso, especialmente no caso de populações cujos escassos recursos de sobrevivência fazem com que ainda dependam diretamente de alguns aportes físicos do meio. Num sentido diferente, o território como recurso também pode dizer respeito ao seu uso corporativo, de maneira a atender interesses hegemônicos de caráter privado, conforme aponta Becker (2005, p.73).

O território também pode ser compreendido como espaço identitário. Neste caso, é possível considerar várias escalas e observar o fato de que há processos presentes numa escala mas que estão ausentes em outra, sobretudo quando a contiguidade espacial é ignorada, a exemplo dos territórios-rede, ressalta Becker (2005, p.73).

Por fim, o território como espaço de prática social se aplica tanto ao espaço geográfico estatal como ao espaço identitário e à apropriação simbólica. Nesse caso, “ele é um produto da prática social: implica a apropriação de uma parcela de espaço, como qualquer prática social implica a noção de limite e manifesta uma intenção de poder, inclusive, sobre os movimentos. É também um produto usado, vivido e utilizado como meio para a prática social.” (BECKER, 2005, p.74)

Portanto, Haesbaert (2005, p.19-20) reconhece concepções: i) mais materialistas: território como espaço material ou “substratum”, no qual destacam-se aspectos como distância física, “recurso natural” e abrigo; e, território como um espaço relacional mais concreto, no qual seriam

preponderantes atributos como o "fator locacional" de caráter econômico e a dominação política relacionada a áreas de acesso controlado; ii) em perspectivas mais idealistas: território como um espaço relacional simbólico, ou seja, como espaço de referência identitária; iii) em perspectiva mais totalizante ou integradora: "experiência total do espaço" (território-zona) e espaço móbile funcional-expressivo (território-rede). Haveria um *continuum* entre os territórios com maior carga funcional/material e aqueles com maior carga simbólica/imaterial, sem, contudo, existir territórios nestes estados puros, defende Haesbaert (2008, p.106).

Haesbaert (2005, p.21) adverte que não há uma única e correta acepção de território. Uma vez que os processos de territorialização se dão privilegiando certa dimensão ou problemática socioespacial, cada acepção é mais ou menos pertinente segundo o tipo de sociedade ou o grupo cultural, enfim, de acordo com o contexto geográfico e histórico a que se refere. Ademais, "muitas dessas formas de se relacionar com ou através do espaço vão-se acumulando de maneira diferenciada ao longo do tempo, originando a multiplicidade de territórios hoje existente". Essa multiplicidade ou diversidade territorial, de justaposição ou convivência de tipos territoriais distintos é denominada pelo autor como a existência de "múltiplos territórios" ou "múltiplas territorialidades".

Em certa medida, as concepções de território supracitadas perpassariam as políticas públicas, conforme apresenta Sandro Pereira Silva (2013, p.106), ao distinguir quatro abordagens comuns relativas ao conceito de território no âmbito governamental, exibidas no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Categorias de abordagem territorial nas políticas públicas

Categorias	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; UPPs[1]; PSF[2]
Território como fim	Políticas que se baseiam em estratégias intersetoriais e articuladas para o desenvolvimento de territórios com deficiências estruturais e alta incidência de pobreza	Média	Política Nacional de Desenvolvimento Regional; CONSADs[3]; Territórios da Cidadania
Território como regulação (ou diagnóstico)	Políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações e/ou diagnósticos para o uso público e privado de recortes territoriais específicos	Média	PNOT[4]; ZEE[5]; Plano de Desenvolvimento da Amazônia
Território como direito	Políticas que visam assegurar a grupos sociais específicos o direito a recursos territoriais que são imprescindíveis para sua reprodução social e seu bem-estar	Alta	Reforma agrária; regularização de áreas quilombolas; demarcação de terras indígenas

Fonte: SILVA (2013, p.106) / [1] Unidade de Polícia Pacificadora, [2] Programa Saúde da Família, [3] Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, [4] Política Nacional de Ordenamento Territorial, [5] Zoneamento Ecológico-Econômico

De acordo com Souza (2008, p.58-59), devemos atentar para o modismo e o uso indiscriminado da categoria "território" a partir de meados dos anos 1990 no Brasil, quando ela passou a ser tratada não como uma categoria/conceito fundamental dentre vários, mas a ser considerada como a mais importante ou a mais rica no âmbito da epistemologia da Geografia.

Bernardo Mançano Fernandes (2008, p.198) corrobora esse apontamento sobre o modismo da categoria território, tanto no que concerne à pesquisa acadêmica em diversas áreas do conhecimento, como na esfera do planejamento público e privado. Para o autor, na maioria dos casos as abordagens são incipientes, uma vez que utilizam a noção de território como mera superfície, base ou palco das relações sociais. Destarte, Fernandes traz uma importante observação: o território visto como um simples espaço de governança envolvendo diferentes instituições, especialmente empresas privadas e governos nacionais, estaduais e municipais, a exemplo dos consórcios municipais e dos Territórios da Cidadania – ambos mencionados no Quadro 2 – e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA).

Aqui repousa nossa crítica sobre as confusões, equívocos e incipiências da dimensão territorial no âmbito do planejamento governamental brasileiro. Uma vez que a acepção de território tende a se

limitar à noção de delimitação de uma porção do espaço sobre a qual atores públicos e privados detém um certo nível de governança, aqueles conteúdos advindos das diversas conceituações de território apresentadas anteriormente passam a ser desconsiderados, seja em sua profundidade particular, seja em suas múltiplas interrelações. Por conseguinte, a dimensão territorial no planejamento governamental se torna demasiadamente parcial, incapaz de apreender a multiplicidade de territórios existentes na realidade na qual a política visa intervir. Possivelmente, os resultados das políticas públicas pautadas numa visão deveras superficial, que restringe o território à uma mera delimitação político-administrativa ou arranjo de governança institucional, serão igualmente insatisfatórios.

Para Carlos Brandão, Eduardo José Monteiro da Costa e Maria Abadia da Silva Alves (2006, p.195-196) haveria, consequentemente, um modismo da noção de "dimensão territorial" no âmbito planejamento governamental, relacionado à certa banalização e vulgarização da problemática do desenvolvimento de cidades, regiões e países. Para os autores, a necessidade da "territorialização" das políticas de desenvolvimento é afirmada em uníssono, mas como uma verdadeira panaceia, como se cada ator social, econômico e político estivesse "diluído" e enraizado num determinado recorte territorial. Nas palavras dos autores, "(...) dentre várias mitificações, parece existir no discurso uma opção por substituir o Estado ("que se foi"), por uma nova condensação de forças sociais e políticas chamada de território. O território passa a ser uma espécie de grande regulador de relações, encarnando projetos sociais." Isso se daria no contexto da ideologia do desenvolvimento local, que anuncia o enfraquecimento da escala nacional e, portanto, do Estado-Nação, e a ascensão dos poderes locais, representados pelos entes municipais.

Silva (2013, p.89) corrobora tais apontamentos e ressalta que a "abordagem territorial" no âmbito do planejamento governamental ainda carece de uma melhor fundamentação teórica e operacional, a fim de que o conceito de "territorial" não perca o seu real significado, tornando-se uma mera adjetivação retórica nas políticas governamentais.

Lembramos a maneira como as categorias geográficas são utilizadas pela administração pública ao longo do tempo são diretamente afetadas pela natureza do Estado e das políticas públicas, que expressam relações de poder, sendo, portanto, permeadas de conflitos e orientadas por distintos projetos políticos dos atores hegemônicos presentes nas arenas decisórias. Haveria, inclusive, o uso ideológico do discurso sobre o espaço, o território e a região nas arenas políticas, conforme podemos vislumbrar nas contribuições de Moraes (2005) e de Bomfim (2007), sendo que este aborda explicitamente o papel das ideologias geográficas no âmbito planejamento governamental.

Mas, antes de esboçarmos uma definição sobre o significado de dimensão territorial das políticas públicas, analisemos duas interpretações sobre o que seriam as políticas territoriais.

Para Wanderley Messias da Costa (1995, p.13), as políticas territoriais são aquelas que abrangem toda e qualquer atividade estatal que implique, ao mesmo tempo, uma dada concepção do espaço nacional e uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial, fazendo uso de mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas. Essa visão está relacionada à tradicional noção de que o território diz respeito à área do Estado-Nação que, a nosso ver, embora seja insuficiente para abarcar as demais possibilidades de territorialização na atualidade, tem o mérito de reconhecer o fato de que um recorte territorial está associado a uma determinada leitura do espaço que o compõe, a qual influencia as ações dos atores sociais que atuam nesse espaço.

Por outro lado, no panorama mais recente, Simone Affonso da Silva (2014, p.297) assinala que as políticas territoriais têm sido entendidas como um sinônimo de políticas de escala local, ou seja, aquelas formuladas pelos municípios. A autora argumenta que é um equívoco considerar que as políticas públicas elaboradas a partir da escala local são aquelas que abarcam o território (ao menos em suas múltiplas dimensões) e, portanto, possuem uma dimensão territorial, uma vez que as políticas elaboradas pelos entes municipais não necessariamente partem de uma leitura do território, podendo ser formuladas, elaboradas, implementadas e executadas sem que as particulalidades e peculiaridades do mesmo sejam consideradas (Ibid, p.304).

Acreditamos que isso ocorre devido à confusão entre os sentidos de dimensão como um atributo (aquilo que caracteriza algo, neste caso, o territorial como algo relativo/pertencente ao território) e dimensão como uma extensão espacial (um recorte do espaço absoluto – conforme definição de Harvey –, neste caso, a delimitação de uma unidade político-administrativa).

> A dimensão territorial, nesse sentido de extensão espacial, está associada ao processo de descentralização político-administrativa inaugurado pela Constituição Federal de 1988, à emergência do municipalismo no atual contexto político-econômico nacional e ao fortalecimento do paradigma da globalização e sua interpretação acerca da dissolução das escalas nacional e subnacional (incluindo-se aqui as macrorregiões brasileiras) em face à articulação direta dos espaços nas escalas global e local (SILVA, 2014, p.303).

Neste contexto, Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) destaca o surgimento de "arranjos federativos territoriais" – Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), aglomerações urbanas e consórcios públicos –, que, partindo da menor unidade político-administrativo (o município), visam propiciar a ação conjunta dos três entes

federativos num determinado território. Porém, a ação do poder público no território não se encaixa com os instrumentos conceitualmente definidos como "territoriais", havendo um descompasso entre a leitura territorial proposta e a maneira como os instrumentos atuam de fato. Além de estar relacionado com constrangimentos e deficiências próprias da dinâmica política que envolve o funcionamento do Estado – a exemplo da falta de cooperação governamental e da cisão entre as fases de formulação e elaboração das políticas públicas, por um lado, e as fases de implementação e execução, por outro –, nos parece que esse descompasso mencionado por Mendes também se relaciona com problemas atinentes a maneira como a dimensão territorial tem sido considerada no âmbito da administração pública.

Tomemos como exemplo as Regiões Metropolitanas (RMs), criadas a partir dos anos 1970 no intuito de permitir a atuação conjunta de entes municipais no tocante à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum em um dado recorte territorial, caracterizado pela dinâmica metropolitana numa escala regional. Rosa Moura et al (2003, p.), Renato Nunes Balbim et al (2011, p.), Olga L. C. F. Firkowski (2013, p.23, 34-35) e Rosa Moura (2013, p.36) destacam que cerca 80% das atuais RMs não necessariamente correspondem às configurações espaciais resultares do processo de metropolização. Segundo os autores, na maioria das vezes, confere-se o *status* "metropolitana" às aglomerações urbanas que não apresentam essa natureza, mormente, em decorrência da ascendência dos interesses políticos sobre os interesses de ordem política-administrativa e em virtude da desconsideração por parte dos formuladores de políticas públicas das dinâmicas e morfologias resultantes do processo de metropolização.

Os autores supracitados explicitam a falta de rigor conceitual no tocante as políticas urbano-regionais atinentes às RMs no Brasil, fato que culminaria num grande distanciamento entre a atuação governamental, pautada na perspectiva de que as RMs seriam uma escala de ação para o poder público, e as discussões teórico-metodológicas realizadas no âmbito acadêmico e em institutos de pesquisa governamentais, fundamentados na perspectiva de que as RMs seriam um processo socioespacial, em que pese as diferentes abordagens, sejam elas complementares ou divergentes, reforça Renato Nunes Balbim et al (2011, p.151-152).

Ressalte-se que a partir da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 cabe aos estados a criação das RMs. Tal fato resultou numa grande diversidade de conceituações de região metropolitana adotadas pelos estados, de critérios utilizados para sua delimitação e de arranjos institucionais voltados à sua gestão. Na avaliação de Balbim et al (2011, p.166-167), esse cenário é marcado pela institucionalização de RMs que:

> (...) i) não guardam, necessariamente, relação com o processo de formação de metrópoles; ii) não refletem, obrigatoriamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial, seja no plano nacional, seja no plano estadual ou regional, e iii) não se atrelam, forçosamente, à gestão das funções públicas de interesse comum.

Embora as RMs estejam intrinsecamente relacionadas ao processo socioespacial de metropolização, que inclusive culmina numa dada regionalização do espaço, as contribuições dos autores supracitados nos permitem depreender que, na esfera da administração pública, as políticas atinentes às RMs têm sido abordadas numa perspectiva mais territorial do que regional, em que pese o fato da dimensão territorial apresentar graves equívocos e incipiências, assinalados anteriormente. Em parte, isso decorre do equívoco de se considerar a dimensão territorial como algo meramente atinente àquelas políticas elaboradas, implementadas e executadas na escala local – ou seja, pelos municípios –, que teriam substituído a centralização e o autoritarismo do Estado-Nação face ao seu pretenso esgotamento no atual contexto da globalização, que demandaria relações mais diretas entre as escalas global e local.

Para José Celso Cardoso Júnior (informação verbal), a acepção de dimensão territorial enquanto escala espacial apresenta algumas limitações, especialmente o fato de que as políticas pretensamente "territoriais" têm sido formuladas de "baixo para cima" – partindo do município em direção aos demais entes federados –, sem se relacionar com outras políticas, especialmente aquelas não estimadas como "territoriais". De acordo com Silva (2014), embora o modelo *bottom-up* defenda que uma política desenhada de "baixo para cima" é intrinsecamente territorial por partir das necessidades e demandas locais e propor políticas com base no planejamento participativo, nos quais os atores locais são preponderantes, o que se verifica, em muitos casos, é o diagnóstico de necessidades e demandas ser realizado a partir dos atores locais, mas a proposição de soluções ser feita a partir de leituras e interesses majoritariamente externos, não necessariamente harmonizadas com o diagnóstico feito localmente.

Apesar do "discurso territorialista" adotado por diversas instâncias governamentais, as recentes tentativas de "aglutinar" e "territorializar" as políticas públicas não teria resultado em maiores níveis de articulação entre elas, nem mesmo no caso das políticas regionais em relação ao restante das políticas públicas. Manteve-se a preponderância de políticas macroeconômicas e a problemática do pacto federativo e da cooperação intergovernamental (BRANDÃO, SIQUEIRA, 2013, p.12).

Não obstante as falhas no tocante à "territorialização" das políticas públicas considerando a articulação entre elas e a cooperação governamental, Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) argumenta que, na realidade, as políticas setoriais são "territorializadas", uma vez que elas se concretizam num dado território. Porém, tais políticas consideram o território como um fim e não como um meio, ou seja, elas só conferem atenção ao território quando atingem a fase de execução. As "políticas territoriais" distinguem-se pela trajetória inversa: o território é considerado como um meio para se atingir objetivos específicos, portanto, tais políticas são elaboradas segundo as especificidades do território. Esta seria a discrepância entre as políticas setoriais e as políticas territoriais na visão de Constantino Cronemberger Mendes. Nos dizeres do entrevistado: "cada setor olha o território de uma forma, os olhares não batem, não coincidem; agora quando se olha o território, ele funciona como uma convergência para as políticas setoriais".

Concordamos parcialmente com os apontamentos de Brandão e Siqueira e de Mendes mencionados nos parágrafos anteriores. Cabe esclarecermos dois pontos. Primeiro, não obstante a cooperação governamental seja necessária, ela é insuficiente para que uma política pública de fato contemple a dimensão territorial em seu arcabouço, conforme definimos a seguir. Isso porque, mesmo que a atuação em conjunto possa aprimorar a eficiência das ações governamentais, isso não significa que as políticas de fato considerem as particularidades e pecualialidades dos territorios sobre o qual exercem suas atividades, podendo haver a consecução de ações inadequadas para os territórios em questão, sobretudo por terem sido concebidas com base em outros contextos socioterritoriais, aspecto mencionado por Silva (2014). Segundo, reconhecer que todas as políticas são territorializadas por se concretizarem num dado território ou admitir que todas possuem implicações territoriais também é algo necessário mas insuficiente, pois isso não pressupõe que os atributos do território de fato foram considerados ao longo do processo de planejamento.

Assim, a questão que se coloca é: *O que seria a "dimensão territorial" das políticas públicas?* ou *Quais atributos conferem às políticas uma dimensão territorial?* A argumentação apresentada até o momento aponta que não se trata de uma extensão geográfica nem à um aspecto associado à apenas um tipo de política. Ademais, aspectos como a cooperação governamental e o reconhecimento das implicações territoriais são indispensáveis, mas não bastam para que as políticas públicas ponderem efetivamente a dimensão territorial.

A nosso ver, as políticas públicas contemplam a dimensão territorial quando consideram, ao longo de suas fases de elaboração, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação, as particularidades e peculiaridades dos múltiplos territórios que abarcam, ainda que tais aspectos possam ter uma maior ou menor relevância em cada uma das fases mencionadas ou que haja conjuntos de aspectos mais ou menos pertinentes a cada tipo de política governamental. Ademais, mesmo que algumas políticas públicas não necessariamente focalizem suas ações num dado território, reiteramos que todas elas têm implicações territoriais, ainda que estas não constem dentre os seus objetivos explícitos. O trecho a seguir complementa esta definição:

> (...) uma política territorial levaria em consideração os diversos vetores que incidem num dado território, oriundos de atores de natureza diversa que atuam em diferentes escalas espaciais (local, regional, nacional e internacional), buscando estabelecer diálogos e negociações de demandas entre os atores envolvidos no processo de políticas públicas. Por conseguinte, tais políticas possuiriam maior "aderência ao território", ao considerar suas particularidades e especificidades, tanto relacionadas à sua base material/natural como à sua organização social (entendida aqui de forma ampla, incluindo as vertentes cultural, política e econômica) (SILVA, 2014, p.310).

Por fim, não podemos confundir a dimensão territorial das políticas públicas, conforme definido acima, com a mera territorialização das mesmas decorrente de sua fase de execução, uma vez que a dimensão territorial contempla outros aspectos.

A dimensão regional no planejamento governamental

Verificam-se divergências significativas ao longo da história do pensamento geográfico acerca da concepção de "região", que por sua vez implicaram em dissensos epistemológicos no seio da própria Ciência Geográfica, conforme assinala Sandra Lencioni (2003) em sua já clássica obra *Região e Geografia*. Um dos principais embates envolve o caráter da "região", por um lado, considerada como um fato em si, um dado da realidade, resultante das diferenciações de áreas produzidas por dinâmicas naturais ou pela história social, em virtude da realidade em constante transformação; por outro lado, a região é considerada como uma construção intelectual, decorrente da leitura dessas diferenciações naturais e sociais (SILVA, 2014, p.33).

Assim, na história do pensamento geográfico há concepções mais holísticas, que partem do exame da Relação Sociedade-Natureza na conformação de regiões, a exemplo das formulações de Paul

Vidal de La Blache (1954) e de Richard Hartshorne (1978) a respeito das regiões homogêneas. Note-se que ambos autores concebiam a região homogênea como o resultado da diferenciação espacial produzida pela interação de múltiplos fatores naturais e humanos numa dada porção da superfície terrestre. Seria justamente o caráter exclusivo dessa combinação, regido por específicas relações causais, que culminaria na diferenciação espacial e, portanto, na conformação de regiões.

Embora Vidal de La Blache e Hartshorne também tenham apontado a formação de regiões funcionais, para os autores as regiões homogêneas e funcionais possuem uma natureza completamente distinta, sendo incompatíveis, mesmo que suas delimitações possam se assemelhar e se sobrepor. Segundo Hartshorne (1978, p.138), ainda que sejam implícitas num sistema regional realístico, as regiões homogêneas e funcionais não poderiam ser combinadas numa base lógica objetiva, pois as condições que presidem cada um desses dois conjuntos seriam independentes ou até mesmo contraditórias. A interconexão dos lugares (regiões funcionais), ao contrário do caráter dos lugares (regiões homogêneas), não seria universal. Desse modo, não se poderia presumir que um sistema de regiões funcionais abranja a totalidade de qualquer área (Ibid., p.145).

Assim, contrastando com a concepção de região homogênea, pautada na combinação de todos os aspectos/fenômenos relevantes para a diferenciação de áreas, a concepção de região nodal ou funcional é mais restrita do ponto de vista do conjunto de critérios de diferenciação selecionados, que variam segundo os interesses do pesquisador ou a finalidade da regionalização. Dessa forma, uma região pode ser caracterizada por um critério único ou por um conjunto pré-estabelecido de critérios, podendo ser considerada como um artifício, ou seja, caracterizada pela subjetividade e resultante de um método de classificação de áreas. Nesse panorama, sobressaem as formulações de David Grigg (1974) e Speridião Faissol (1972, 1973, 1975, 1978), pautadas na Teoria dos Sistemas e em técnicas quantitativas, na busca pela formulação de modelos a serem aplicados em diferentes momentos e contextos socioespaciais.

Baseados nas teorias marxistas, Doreen Massey (1978, 1981), Ann Markusen (1981) e Roberto Lobato Corrêa (1986), conferem atenção especial à Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado, inicialmente proposta por Trotsky, e ao protagonismo da divisão territorial do trabalho nos processos de geração e acirramento das diferenciações e desigualdades ou disparidades regionais.

Segundo Corrêa (1986, p.42-43), o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo e do espaço ocorre de forma diferenciada, levando a uma diferenciação intra e intergrupos. Do mesmo

modo, a difusão dos processos de mudança fez-se desigualmente, reforçando a diferenciação de áreas. Nesse sentido, Massey (1981, p.66) assinala que a regionalização é uma decorrência da desigual distribuição geográfica das condições de acumulação, que, segundo Corrêa (1986, p.44), se tornaria mais complexa e acentuada na medida em que "a história do homem acontece", marcada pelo desenvolvimento das forças produtivas, pela dinâmica da sociedade de classes e de suas lutas e pela simultaneidade dos processos de diferenciação e integração, relacionados ao processo de desenvolvimento desigual e combinado.

Num período mais recente, ganham destaque as abordagens que relacionam o fenômeno urbano e metropolitano aos processos de regionalização do espaço geográfico, a exemplo das contribuições de Allen Scott (1998) acerca da região no contexto global recente, de Allen Scott, John Agnew, Edward Soja e Michael Storper (2001) sobre as cidades-regiões globais, de Michael Storper (1997) discutindo a região no contexto da globalização e de Sandra Lencioni (2004, 2006, 2015) abordando as relações entre os fenômenos da metropolização e da regionalização do espaço além da constituição de megarregiões. Embora cada autor faça uso de diferentes conceitos e enfoquem aspectos específicos da relação urbano-regional, todos destacam a preponderância do "fato urbano" na organização do espaço no mundo contemporâneo.

Nesse panorama, destacamos que a concepção de região adotada e demais parâmetros teóricos e metodológicos utilizados na criação de uma regionalização para fins de planejamento governamental influenciam significativamente no processo de (re)produção do espaço, uma vez que as ações subjacentes podem, ao longo do tempo, criar, reforçar, mitigar ou eliminar aspectos que caracterizam uma região. Portanto, embora uma região seja "criada" do ponto de vista institucional sem estar plenamente fundamentada num processo socioespacial responsável por sua diferenciação em relação às demais porções do espaço, sua extinção não é algo simples.

Note-se que diversos atores políticos, econômicos e sociais podem passar a atuar segundo um dado recorte regional, criando constrangimentos para a realização de mudanças na delimitação da região ou para a sua supressão, caso isso prejudique os seus interesses particulares. Este é o caso das discussões que envolvem as regiões metropolitanas no Brasil, muitas das quais equivocadamente instituídas, conforme menciona a literatura citada anteriormente. Lembremos, novamente a concepção de Estado enquanto uma relação de forças, sendo as políticas públicas uma decorrência dos embates, conflitos e tensões que se estabelecem entre os atores que participam das arenas políticas, incluindo aquelas responsáveis pela formulação das políticas públicas, que diz respeito também a escolhas de conteúdo teórico-metodológico e operacional.

Outra decorrência da criação de regiões para fins de planejamento é o papel que estas assumem no imaginário social, sobretudo no se refere às identidades regionais, como é o caso da Regionalização do Brasil na escala macrorregional criada pelo IBGE em 1969 e em vigor até o momento, apesar de algumas alterações pontuais. Lembremos que a criação ou fortalecimento de identidades regionais está presente no discurso das políticas de desenvolvimento regional desde o final dos anos 1950. A região aqui ganha contornos de ideologia geográfica, utilizada pelo Estado para galgar determinados fins, no sentido proposto por Moraes (2005) e Bomfim (2007).

Além disso, embora o poder público faça largo uso da regionalização, defendemos que o simples ato de regionalizar uma política, ou seja, de aplicá-la de forma regionalizada no espaço, ou melhor, no território nacional, não pressupõe que o caráter regional da política pública tenha sido de fato considerado em sua plenitude. Uma política pública pode ser concebida desconsiderando-se as particularidades e singularidades espaciais que se apresentam na escala regional, ainda que sua implementação ocorra de forma regionalizada. Neste caso, o atributo regional está parcialmente presente na política pública, uma vez que ela não foi elaborada a partir de leituras das diferenciações e disparidades regionais. Destarte, algumas políticas apresentam uma leitura regional desde o seu desenho, outras observam a dimensão regional especialmente no momento de sua implementação e/ou execução, e outras, ainda, sequer consideram esse atributo.

Note-se que, embora todas as políticas públicas tenham implicações espaciais/territoriais e, portanto, regionais, nem todas as políticas carecem de uma leitura regional *ex-ante* ou uma aplicação regionalizada *ex-post*. Por exemplo, algumas políticas públicas compreendem todo o território nacional e não têm como objetivo principal alterar a configuração espacial ou a organização regional, embora o façam, como parte das políticas sociais ligadas à renda mínima, as políticas trabalhistas e as previdenciárias.

Portanto, a dimensão regional das políticas públicas refere-se tanto à presença de uma leitura das diferenciações e disparidades regionais desde o desenho até a avaliação das políticas, como à sua implementação e execução de forma regionalizada. Naturalmente, o atributo regional apresenta diferentes gradações de intensidade e de importância entre as políticas públicas.

Considerações finais

Em que pese a existência de diversas concepções de espaço, território e região, bem como suas interações e complementariedades, expomos ao longo do texto, que geralmente o planejamento governamental apreende tais categorias de forma bastante restrita. A dimensão espacial tem sido

concebida como um atributo específico de determinadas políticas públicas, sobretudo aquelas que se voltam para a intersecção entre o espaço absoluto e material, conforme definido por Harvey (2012, p.23). A dimensão territorial tem sido largamente considerada como uma extensão geográfica, especialmente no que se refere à delimitação de uma porção do espaço sobre a qual atores públicos e privados detém um certo nível de governança, com destaque para os entes municipais a partir da Constituição Federal de 1988. A dimensão regional em sido reduzida à regionalização do espaço enquanto um instrumento pertinente ao processo de implementação e execução das políticas públicas.

O fato da administração pública, no geral, não dar a devida atenção às dimensões espacial, territorial e regional das políticas públicas se dá por certa incompreensão sobre a própria importância da geografia, enquanto uma propriedade da realidade que nos cerca. No entanto, embora um melhor entendimento e utilização das dimensões espacial, territorial e regional por parte da administração pública não seja suficiente para resolver o problema da ineficiência que marca significativa parcela das políticas públicas brasileiras, acreditamos que sanar as deficiências assinaladas são cruciais para o aprimoramento do planejamento governamental. Isso porque as confusões, equívocos e incompletudes que envolvem as dimensões espacial, territorial e regional tendem a contribuir com a persistência e a predominância de políticas públicas ineficientes, fragmentadas, contraditórias e concorrentes, justamente por elas apresentarem pouca aderência com a dinâmica socioespacial na qual visam interferir, ou seja, por serem um tanto alheias ao processo de (re)produção do espaço. Isso é mais grave no caso daquelas políticas que focalizam suas ações no espaço, num dado território ou região, a exemplo das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional.

Portanto, as reflexões aqui expostas visam dar subsídios para o aprofundamento das análises críticas sobre o planejamento governamental, em especial à maneira como este pondera as categorias geográficas e suas implicações no processo de (re)produção do espaço.

_____

Entrevista de Constantino Cronemberger Mendes, pesquisador do IPEA, concedida à autora em 22/11/13.
Entrevista de José Celso Cardoso Júnior, pesquisador do IPEA, concedida à autora em 25/11/13.

Referências

ARAÚJO, T. B. O financiamento do desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e a questão regional. In: BIELSCHOWSKY, R. (et al). **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011, p.59-67.

_____. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. SADER, E. (Org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013, p.157-171.

_____. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F. et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p.[540]-560.

BALBIM, R. N. et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n° 120, p.149-176, jan./jun. 2011.

BECKER, B. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. *In*: **Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais.... Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p.71-78.

BOMFIM, P. R. A. **A ostentação estatística (um projeto geopolítico para o território nacional**: estado e planejamento no período pós-64). 2007. 387 f. Tese (Doutorado em Geografia). – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRANDÃO, C.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. S. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento – Os novos arranjos institucionais. *In*: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Orgs.). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.195-223.

BRANDÃO, C.*;* SIQUEIRA, H. Introdução*. In*: _____. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p.11-17.

CAMPOS, N.; KRAHL, M. F. L. Territorialidade: elo entre o espaço rural e o espaço urbano. *In*: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006, p.83-100.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1995. (Coleção Repensando a Geografia)

FAISSOL, S. Teorização e quantificação em Geografia. *In*: **Revista Brasileira de Geografia – RBG**, vol. 34, nº 1, p.145-164, 1972.

_____. Um Modelo de Análise Regional para Fins de Planejamento Econômico: Integração de Sistemas de Regiões Formais e Funcionais. *In*: **Revista Brasileira de Geografia – RBG**, vol. 35, nº 1, p.71-85, 1973.

_____. Regiões nodais/funcionais: alguns comentários conceituais e metodológicos. *In*: **Revista Brasileira de Geografia – RBG**, vol. 37, nº 1, p.85-94, 1975.

_____. Teorização e quantificação em Geografia. *In*: **Revista Brasileira de Geografia – RBG,** vol. 40, nº 1, p.3-50, 1978.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. *In*: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.) **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular / UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008, p.197-216.

FIRKOWSKY, O. L.C. F. O estudo das metrópoles e regiões metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio? *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs.). **Território Metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013, p.21-52.

GRIGG, D. Regiões, classes e modelos. *In*: CHORLEY, R.; HAGGET, P. **Modelos integrados em Geografia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.

HAESBAERT, R. Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização. *In*: **Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais... Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p.15-29.

_____. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. *In*: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.) **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular / UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008, p.95-120.

HARTSHORNE, R. **Propósitos e Natureza da Geografia**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1978.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. O espaço como palavra-chave. *In*: **Em Paut**a, Rio de Janeiro, vol. 13, nº 35, p.126-152, 2015.

LEFEBVRE, H. **O Marxismo**. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1979.

LENCIONI, S. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. O Processo de Metropolização do Espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. *In*: SCHIFFER, S. (Org.). **Globalização e Estrutura Urbana**. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004, p. 153-165.

_____. Da Cidade e sua Região à Cidade-região. *In*: LIMA, L. C.; ELIAS, D.; SILVA, J. B. (Org.). **Panorama da Geografia Brasileira I**. São Paulo: Annablume, 2006, v. 1, p. 65-76.

_____. Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões. *In*: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (Org.). **Desafios da Metropolização do Espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, p. 35-68.

MARKUSEN, A. Região e regionalismo. *In*: **Espaço e Debates**, ano 1, nº 2, p.61-99, 1981.

MASSEY, D. In What Sense a Regional Problem? *In*: **Regional Studies**, vol. 13, nº 2, p.49-59, 1978.

_____. Regionalismo: problemas atuais. *In*: **Espaço e Debates**, ano 1, nº 4, p.50-83, 1981.

MORAES, A. C. R. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. *In*: **Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais... Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p.43-47.

_____. **Ideologias geográficas**: espaço, cultura e política no Brasil. São Paulo: Annablume, 2005.

MOURA, R. Configurações espaciais da metropolização brasileira. *In:* **E-Metropolis**, ano 4, n° 13, p.29-39, jun. 2013.

MOURA, R. et al. Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. *In*: **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** Curitiba, n° 105, p.33-56, jul./dez. 2003.

POULANTZAS, N. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, 2ª ed.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal 1985, 2ª ed.

RÜCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. *In*: **Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais... Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p.31-39.

SCOTT, A. **Regions and the world economy**: the coming shape of global production, competition, and political order. New York: Oxford, 1998.

SCOTT, A.; AGNEW, J.; SOJA, E.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. *In*: **Espaço e Debates**, nº 41, 2001.

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (eds). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013, p.89-116, vol.1.

SILVA, S. A. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. 2014. 518 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOUZA, L. M. Comentando as classificações de políticas públicas. *In*: **Cronos**, Natal-RN, vol.11, nº 3, p.161-197, jul./ago. 2010.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia**: conceitos e temas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p.77-116.

_____. "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. *In*: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.) **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular / UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008, p.57-72.

STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. *In*: _____ (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006, p.29-82.

_____. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. *In*: _____ (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013a, p.31-64.

_____. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2002. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013b, p.175-201.

STORPER, M. **The regional world**: territorial development in a global economy. New York: Guilford Press, 1997.

VIDAL DE LA BLACHE, P. **Princípios de Geografia Humana**. Lisboa: Edições Cosmos,1954.