

TERRITÓRIO: CONCEITOS E ABORDAGENS NAS INTERPRETAÇÕES DA GEOGRAFIA

CURSO: TERRITORIALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

JOÃO MENDES DA ROCHA NETO/ANTONIO CARLOS GALVÃO

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP

BRASÍLIA, 21 DE MAIO A 05 DE JUNHO DE 2018

PROPOSITO DO ENCONTRO

- Apresentar a evolução do conceito de Território, no âmbito da Geografia;
- Conhecer alguns dos principais tributários teóricos do conceito na geografia;
- Relacionar algumas “derivações conceituais” do Território na geografia;
- Demonstrar a amplitude e complexidade do conceito em face dos distintos campos de conhecimento;
- Discutir a incorporação tardia (e por vezes inconsistente) do conceito de Território nas políticas públicas;
- Associar territorialidade nas políticas públicas aos distintos mandatos e os desafios na relação federativa; e
- Discutir aspectos relevantes na dimensão territorial.

PRESSUPOSTOS PARA INICIAR O DEBATE

- Todo conceito possui componentes e se define por eles.
- Os conceitos possuem história, seus elementos e mutações.
- Possuem interação com outros conceitos.
- Estruturam o pensamento.
- Possuem caráter processual e relacional.
- Facilitam a compreensão da realidade.
- e Facultam

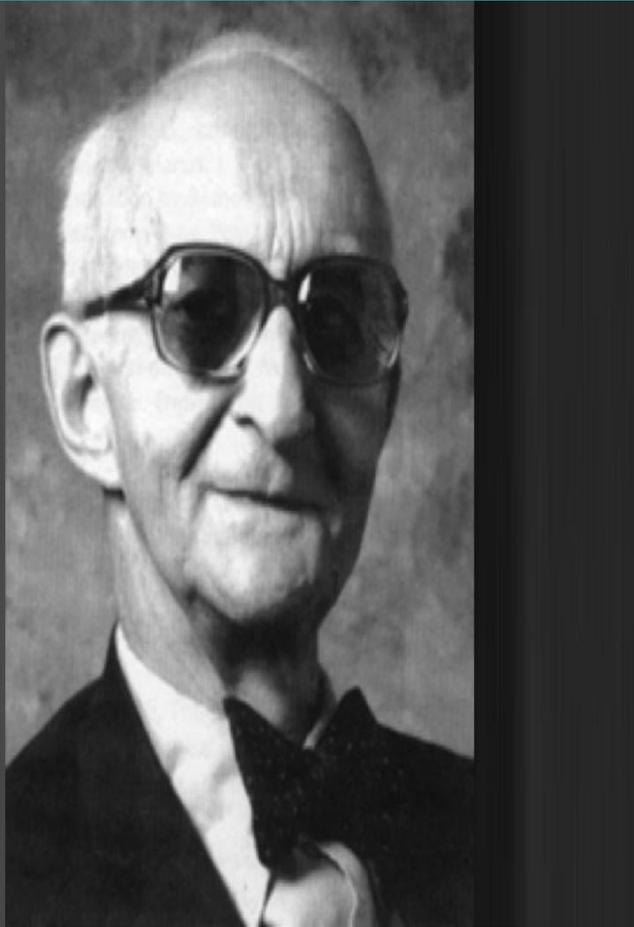
EVOLUÇÃO DO CONCEITO: FRIEDRICH RATZEL



Bundesarchiv, Bild 183-F03179
Foto: o. Ang. | o. Dat.

Não é possível conceber um **Estado sem território e sem fronteiras**. Uma teoria do Estado que fizesse abstração do território não poderia jamais ter qualquer fundamento seguro. É fácil convencer-se de que do mesmo modo como não se pode considerar mesmo o Estado mais simples sem o seu território, assim, também a sociedade mais simples só poderá ser concebida junto com o território que lhe pertence.

EVOLUÇÃO DO CONCEITO: JEAN GOTTMANN



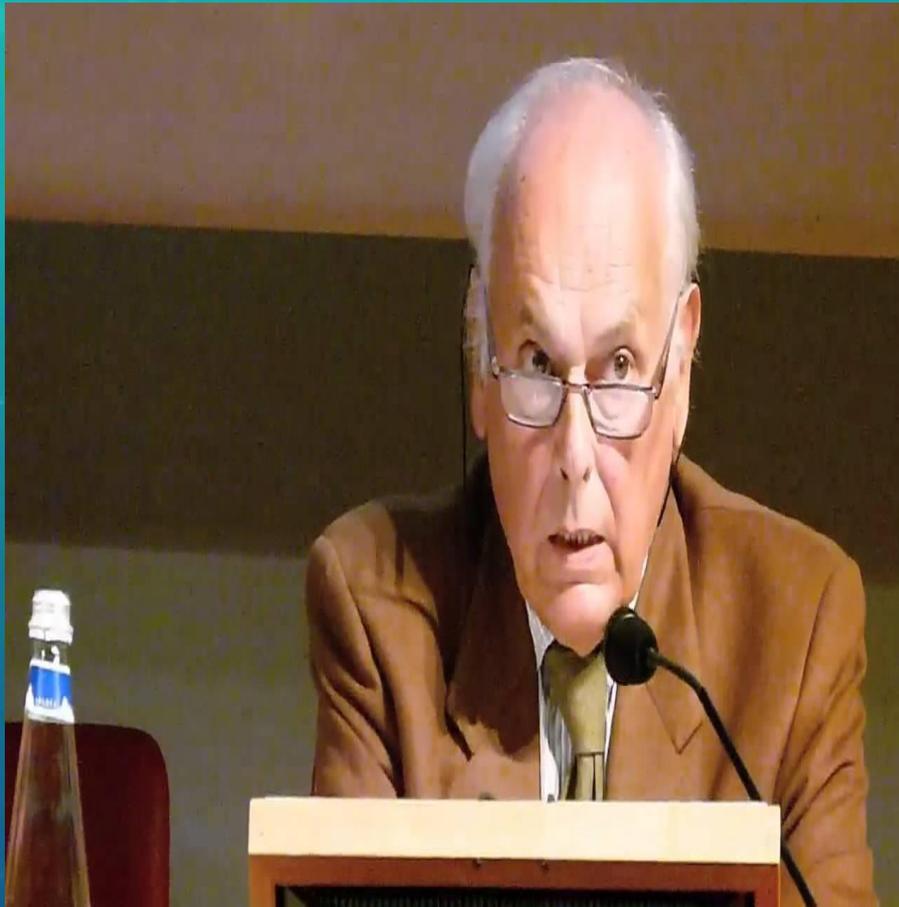
Território é uma porção do espaço geográfico que coincide com **a extensão espacial da jurisdição de um governo**. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Podemos, portanto, considerar **o território como uma conexão ideal entre espaço e política**. Uma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se transformou profundamente ao longo da história, **o território também serve como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política**.

EVOLUÇÃO DO CONCEITO: CLAUDE RAFFESTIN



O território se forma a partir do espaço, **é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático** em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, **o ator "territorializa" o espaço.** O território (...) **é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder.** O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si.

EVOLUÇÃO DO CONCEITO: GIUSEPPE DEMATTEIS



O território (...) **é uma construção social, com desigualdades, com características naturais** e relações *horizontais* e *verticais*, isto é, significa uma *complexa* combinação de certas *relações territoriais*. (1970)

TRIBUTÁRIOS TEÓRICOS CONTEMPORÂNEOS

- Moraes (1988; 2002) enfatiza que o território é constituído, ao mesmo tempo, pela **dimensão material** das formas de apropriação/produção do espaço pelo Estado e pelas atividades produtivas; e pela **dimensão imaterial**, da construção ideológica e do imaginário territorial referente aos discursos e práticas de identidade nacional e de identidades regionais. **O território seria, ao mesmo tempo, uma construção militar, econômica, jurídica e ideológica.**
- Andrade (2004) apresenta uma visão de território vinculado ao espaço de **exercício de um poder** (domínio ou gestão de uma área), tanto do ponto de vista de um **poder público-estatal quanto pelo poder das grandes empresas.**
- Para Haesbaert (2006) o *território* pode ser definido em termos **políticos**, ou **político-jurídicos e históricos**, referentes à ação do Estado; em termos **econômicos**, associado à apropriação econômica dos espaços, derivada da divisão territorial do trabalho e da luta de classes; e em termos **culturais**, identificado com relações simbólicas – individuais ou coletivas – com o espaço.

TRIBUTÁRIOS TEÓRICOS CONTEMPORÂNEOS

“...um lugar de relações a partir da apropriação e produção do espaço geográfico, com o uso de energia e informação, assumindo, desta maneira, um novo significado, mas sempre ligado ao controle e à dominação social (...) **o território é resultante de uma unidade (entre circulação e reprodução do capital), inscrevendo-se num campo de forças de relações socioespaciais** (...) são produzidos espaço-temporalmente pelo exercício do poder de determinado grupo ou classe social” (SAQUET)

POLISSEMIA E INTERDISCIPLINARIDADE

Enquanto o **geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território**, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a **Ciência Política enfatiza sua construção a partir das relações de poder** (na maioria das vezes, ligada a concepção de Estado); a **Economia**, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um **fator locacional ou como uma das bases da produção** (enquanto “força produtiva”); a **Antropologia** destaca sua **dimensão simbólica**, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo); a **Sociologia** o enfoca a partir de sua **intervenção nas relações sociais**, em sentido amplo, e a **Psicologia**, finalmente, incorpora-o no debate sobre a **construção da subjetividade ou da identidade pessoal**, ampliando-o até a escala do indivíduo. (HAESBAERT, 2006)

DERIVAÇÕES DO CONCEITO DE TERRITÓRIO

- **Território Usado:** [...] são os objetos e ações, sinônimo de espaço humano e espaço habitado, onde se encontram as **horizontalidades e as verticalidades** ligados por formas de processos sociais e redes. É uma configuração espessa de mediações (materiais e imateriais), que **contempla os agentes, tanto os hegemônicos como os hegemonzados** e nos permite compreendê-lo como **uma trama de relações complementares e conflitantes.** (SANTOS)

DERIVAÇÕES DO CONCEITO DE TERRITÓRIO

Configuração territorial: conjunto de todas as coisas arranjadas em sistema cuja realidade e extensão de confundem com o próprio território de um país onde os aspectos físicos e humanos são interdependentes.

Não deve se confundir com a paisagem, que é aquilo que está ao alcance dos nossos sentidos.

A configuração territorial é o total.

DERIVAÇÕES DO CONCEITO DE TERRITÓRIO

Territorialização: seria o movimento de constituição de referenciais simbólicos e identitários (materiais e imateriais) junto a um recorte espacial definido, dotando-o de unidade. Poderia ser também chamada de **enraizamento territorial, vinculando populações, empresas e instituições de governo ao território.**



Desterritorialização: envolve o **desenraizamento e a desorganização de territórios pela saída ou perda de vínculos identitários** da população que constitui um território/territorialidade, ou **pela ação externa de comandos estatais ou corporativo-empresariais que introjetam novas lógicas de modernização capitalista e de controle político estranhos ao território.** A globalização possui uma lógica intensamente desterritorializadora.



A **reterritorialização**, por sua vez, compreende o movimento de **reconstrução e retomada de laços de identidade e inserção territorial sob novas bases de qualificação.**

DERIVAÇÕES DO CONCEITO DE TERRITÓRIO

Multiterritorialidade: [...] a forma dominante, contemporânea ou — pós-moderna da **reterritorialização** — consequência **do capitalismo** pós-fordista da acumulação flexível, **das relações sociais construídas através dos territórios — rede — sobrepostos e descontínuos.**

Microterritorialidades: são territorialidades não institucionalizadas, **não formais, podendo estar vinculadas a grupos segregados ou minorias;** vincula-se mais a espaços de pertencimento e representação do que espaços de controle, e são evidenciadas em escalas menores. (HAESBAERT, 2004).

A TARDIA INCORPORAÇÃO DA DIMENSÃO TERRITORIAL NAS PP

- **O desenvolvimento regional, sem política regional – início do século XX;**
- **O desenvolvimento regional, com política regional – fase do planejamento macrorregional;**
- **O desenvolvimento regional, sem a dimensão regional – visão centralizadora e autoritária;**
- **O desenvolvimento regional na perspectiva neoliberal – fragmentação (ou competição) territorial sem desenvolvimento regional**
- **O desenvolvimento local - reação ao fracasso da dimensão regional**
- **O desenvolvimento sem escala de planejamento e sem ação – apogeu da crise das políticas com recorte geoespacial; e**
- **O desenvolvimento territorial setorial – proliferação de PP nos últimos anos.**

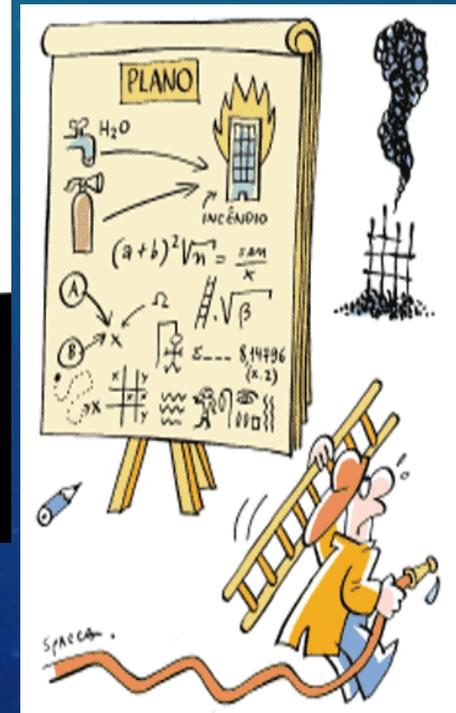
O QUE É O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA PERSPECTIVA DA REFLEXÃO...



A VISÃO DO TERRITÓRIO: DISTINTAS PERSPECTIVAS DE ENTENDIMENTO



O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL



REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

- Todo planejamento territorial não se dá sobre um espaço “plano”, “vazio”, um receptáculo puro e simples de nossas ações;
- Ele se dá sobre um espaço concreto, híbrido, herdado, histórica e socialmente construído (constrangimentos objetivos às propostas de planejamento)...
- **Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com uma racionalidade própria.**
- Na lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente (como indústria, saúde, agricultura).
- Na lógica territorial o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (uma unidade político administrativa), uma zona com status particular (floresta) ou também um componente territorial de uma política global.
(MULLER, 1982)

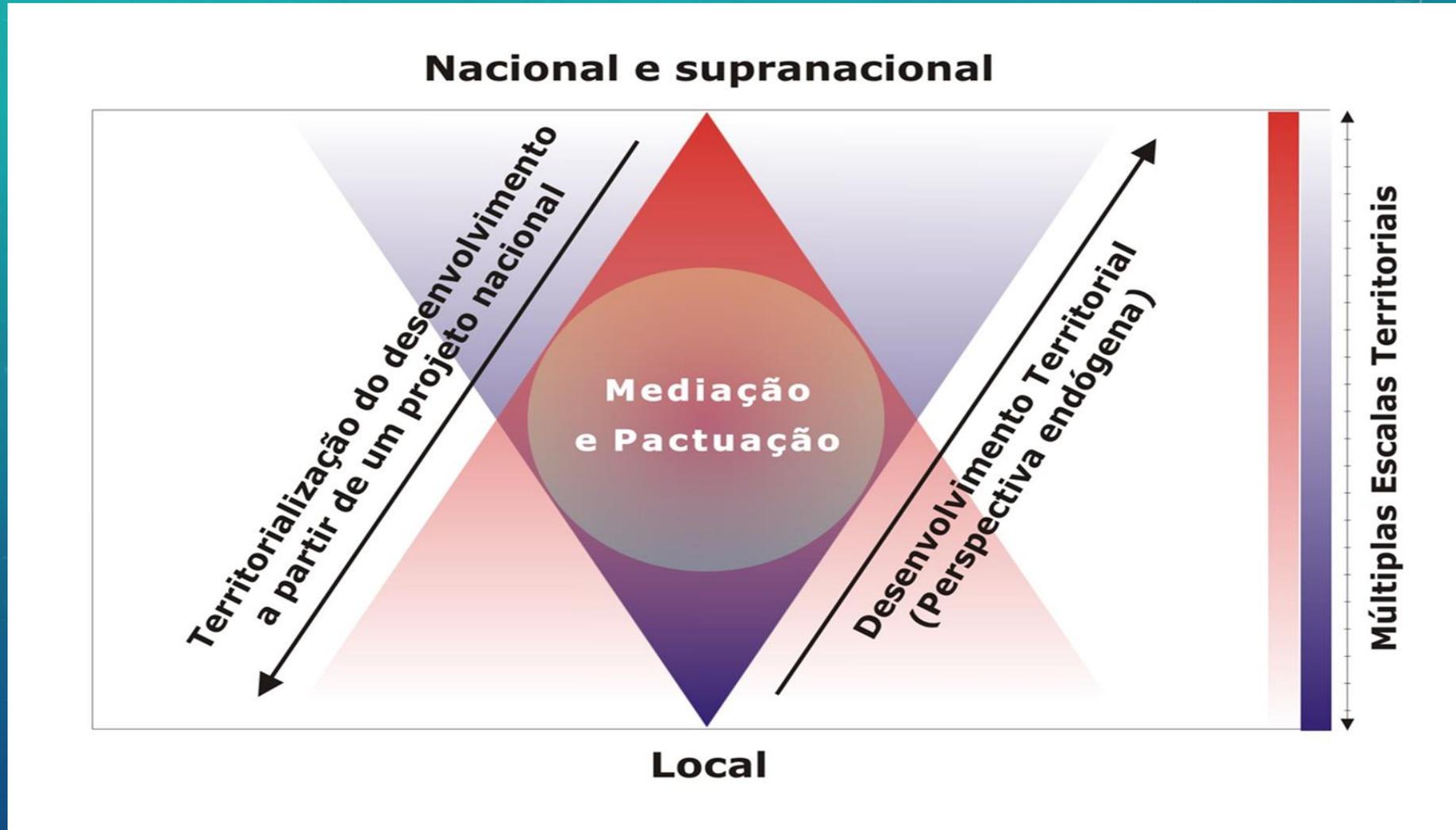
POLÍTICAS QUE INFLUENCIAM O TERRITÓRIO

- Aquelas que exprimem a dimensão espacial, seja na escala nacional, regional ou em áreas geográficas específicas, podem ter um corte específico ou se constituírem em instrumentos de planejamento intersetorial;
- Aquelas não explicitam, mas dinamizam e, portanto, alteram a organização territorial, trazendo diferentes impactos que podem passar despercebidos como resultados da intervenção, que muitas vezes é setorial; e
- Aquelas que tendem a impor suas lógicas, dependendo de sua natureza, extensão e intensidade de sua implementação e dos atores envolvidos/interessados.

TERRITÓRIO: AS DISTINTAS APROPRIAÇÕES DO CONCEITO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

- **Diretrizes Gerais segundo o PPA 2004/2007**
 - **Adotar múltiplas escalas territoriais** de acordo com a natureza da ação de governo ou segundo o tipo de instrumento de programação utilizado;
 - Buscar consenso junto aos ministérios setoriais para a **necessidade de uma geografia comum, que facilite a convergência das prioridades setoriais**, em termos alocativos, nos territórios mais frágeis, a partir de um projeto de desenvolvimento local.
 - **Há uma enorme dificuldade das Políticas Públicas e os instrumentos de planejamento recepcionarem o TERRITÓRIO na devida profundidade.**

ESQUEMA DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS



EVOLUÇÃO, POLISSEMIA E INTERDISCIPLINARIDADE DO CONCEITO: ONDE FICAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS?

- Conceito histórico, com traços mais consistentes e outros que se modificaram – Dinâmica conceitual seletiva e incremental.
- Existe uma polissemia no que se refere ao conceito em face dos diversos campos de conhecimento que vem tratando dele (apresentar a perspectiva da geografia, da sociologia, da arquitetura, da história, do direito, da antropologia, da psicologia, da economia, das ciências naturais/ambientais) e com ele (defesa, assistência social, saúde, desenvolvimento urbano/rural, entre outras)
- **Isso gerou aquilo que denomino de inconsistência conceitual e uma adaptação setorial as distintas lógicas e mandatos legais que dificultaram a associação entre diversos instrumentos e as diretrizes estabelecidas em Planos Estratégicos Nacionais (ex. PPA).**

REGULADORES E ESPAÇOS DE REGULAÇÃO NO BRASIL

Instituição	Regulação Espacial
IBAMA	Áreas de Proteção, Florestas Nacionais, Parques Nacionais, Reservas Extrativistas.
Agência Nacional de Águas	Bacias Hidrográficas Federais.
Ministério da Integração Nacional	Faixa de Fronteira, Áreas prioritárias da PNDR, RIDE-Petrolina/Juazeiro.
Ministério das Cidades	Regiões Metropolitanas.
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Territórios da Cidadania/ Territórios Rurais e Assentamentos de Reforma Agrária.
FUNAI	Áreas Indígenas.
CODEVASF	Vales dos rios São Francisco, Parnaíba e Itapecuru; RIDE Teresina/Timon.
SUDENE	Região Nordeste e porção norte dos estados do ES e MG.
SUDAM	Região Norte e norte do estado do MT.
SUDECO	Região Centro-oeste e RIDE-DF
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Áreas de propriedade da União em todo o território nacional.
DNOCS	Polígono das secas
Instituto Nacional do Semiárido	Semiárido brasileiro
Ministério do Turismo	Regiões Turísticas – Roteiros do Brasil.
Ministério do Desenvolvimento Social	Áreas dos CONSAD's.
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços	Arranjos Produtivos Locais e Territórios pesqueiros
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Regiões com Indicação geográfica ou Denominação de Origem.
Ministério da Defesa	Faixa de fronteira e áreas militares.
Ministério da Cultura/IPHAN	Sítios históricos.
Fundação Palmares	Áreas quilombolas.

DIVERSIDADE INSTITUCIONAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU;
Política Nacional de Defesa;
Plano Nacional de Recursos Hídricos;
Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR;
Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA;
Política de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS;
Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH;
Política Nacional de Transportes;
Política Nacional de Habitação;
Política Nacional de Saúde;
Política Agrícola;
Política de Reforma Agrária;

...

DIVERSIDADE INSTITUCIONAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Planos Diretores de Bacias Hidrográficas ;
Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável ;
Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT;
Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA;
Plano Nacional de Energia;
Plano Nacional de Turismo;
Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica;
Plano Agrícola;
Plano Amazônia Sustentável – PAS;
Plano de Desenvolvimento do Nordeste – PDNE;
Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PDCO;
Plano de Desenvolvimento do Semiárido – PDSA;
Plano BR-163 Sustentável;

...

DIVERSIDADE INSTITUCIONAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;

Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais – PRONAT;

Programa de Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento;

Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico;

Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas;

Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar – PRONAF;

Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e Conservação de Solos na Agricultura;

Programa de Áreas Especiais e Corredores Ecológicos;

Programa de Agendas 21 Local;

Programa de Regionalização do Turismo;

Programa Luz para Todos;

Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR;

Programa de Arranjos Produtivos Locais;

...

DIVERSIDADE INSTITUCIONAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Fundos Constitucionais de Financiamento - FCO, FNE e FNO;

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA;

Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE;

Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA;

Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem – MODERINFRA;

Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais – MODERAGRO;

Programa de Desenvolvimento do Agronegócio – PRODEAGRO;

Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda – PROGEREN;

...

DIVERSIDADE INSTITUCIONAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Grandes unidades de geração de energia (Belo Monte, Complexo Jirau/Santo Antônio, Estreito, Complexo Teles Pires);

Transposição do Rio São Francisco;

Novos Complexos Portuários (Suape e Pecém) e a expansão de portos tradicionais;

Ferrovias (Transnordestina/Norte-Sul);

Asfaltamento/duplicação de rodovias;

Grandes complexos industriais;

Formação de novas áreas dinâmicas (MATOPIBA);

...

Planos Diretores de Bacias Hidrográficas ;
Políticas Constitucionais de Financiamento FCO;
Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável
ENFAZON/NDU;
Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais – PRONAT;
Plano das Zonas Rurais e da Agricultura Familiar – FIDAO;
Plano Nacional de Logística e Transportes –
Programa de Promoção das Linhas Interiores – Cotação Intermodal e Estrada de Desenvolvimento –
PNPP, de Transporte Interiores Sudoeste, ISDE/STO,
PNPP, de Zonas Rurais e da Agricultura;
Políticas e Normas para o Meio Ambiente – FNM/At;
Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA;
Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Resolução nº 001/1986;
Plano Nacional de Energia;
Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Resolução nº 001/1986 (SNIA) e a
Plano Nacional de Turismo – (Sulape – PNECem) e a
Estruturação do Plano Municipal de Meio Ambiente – Plano Municipal de Meio Ambiente e
Plano Nacional de Agroecologia e Produção
Orgânica – Plano de Gestão de Recursos (Nordeste-Sul) rurais –
Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Resolução nº 001/1986;
Plano Agrícola;
Plano Nacional de Desenvolvimento do Agronegócio –
Plano Amazônia Sustentável – PAS;
Plano Nacional de Transportes aéreas, dinâmicas
Plano de Desenvolvimento do Nordeste – PDNE;
Plano PNEB – Plano Nacional de Biotecnologia e Fortalecimento da
Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste –
Plano Nacional de Geração de Emprego e Renda –
PDCO, de Planos Locais;
Plano RENECOLA;
Plano de Desenvolvimento do Semiárido – PDSA;
Política de Reforma Agrária;
Plano BK-163 Sustentável;

...

EM QUE ISSO RESULTA NAS RELAÇÃO FEDERATIVAS E COM A SOCIEDADE CIVIL?

- Há dificuldade de comunicar metodologicamente a opção do recorte territorial;
- Existe um comprometimento da visão territorial mais ampla (e complexa) que permita construção de argumentos e a busca de consensos entre os diversos atores;
- Hegemoniza-se uma perspectiva prescritiva (top-down) de conhecimento do território, fortemente baseada em estudos/diagnósticos;
- Revela-se uma visão nacionalizada dos problemas e, conseqüentemente dos seus enfrentamentos, que desconhece a heterogeneidade/diversidade territorial do país;
- Dependendo da política pode se estabelecer um enorme distanciamento do poder local e da sociedade civil;
- Prevalece uma relação assimétrica no Poder de implementação;
- O conflito/disputa muitas vezes emerge na baixa capacidade de concertação interna e negociação do Governo central;
- Secundariza-se o território “original” para dar lugar ao território orientado pela PP;
- A questão da governança sofre variações no arranjo e equilíbrio para tomada de decisões.

A IMPORTÂNCIA DA LEITURA ESPACIAL

- Quais são os usos que se faz desse território, destacando se existem lógicas territoriais prevaletentes;
- Quem são os usuários desse território, incluindo-se alguns atores que não estão necessariamente localizados nele;
- Que conflitos emergem desses usos;
- De que forma se operam esses usos;
- Quais as estratégias utilizadas no uso desses território;
- Como esses atores se relacionam com o Estado, no sentido de fazer prevalecer suas intenções;
- Que normas e instrumentos orientam a coexistência nesse território.
- Isso permite algumas questões iniciais: Quem formula? Para quem formula? Quem perde? Quem ganha? O que ganha? O que perde? O que avaliar? Como avaliar? Para que/quem se avalia?

PARA FINALIZAR... E ABRIR OS DEBATES

Objetivo de Chegada

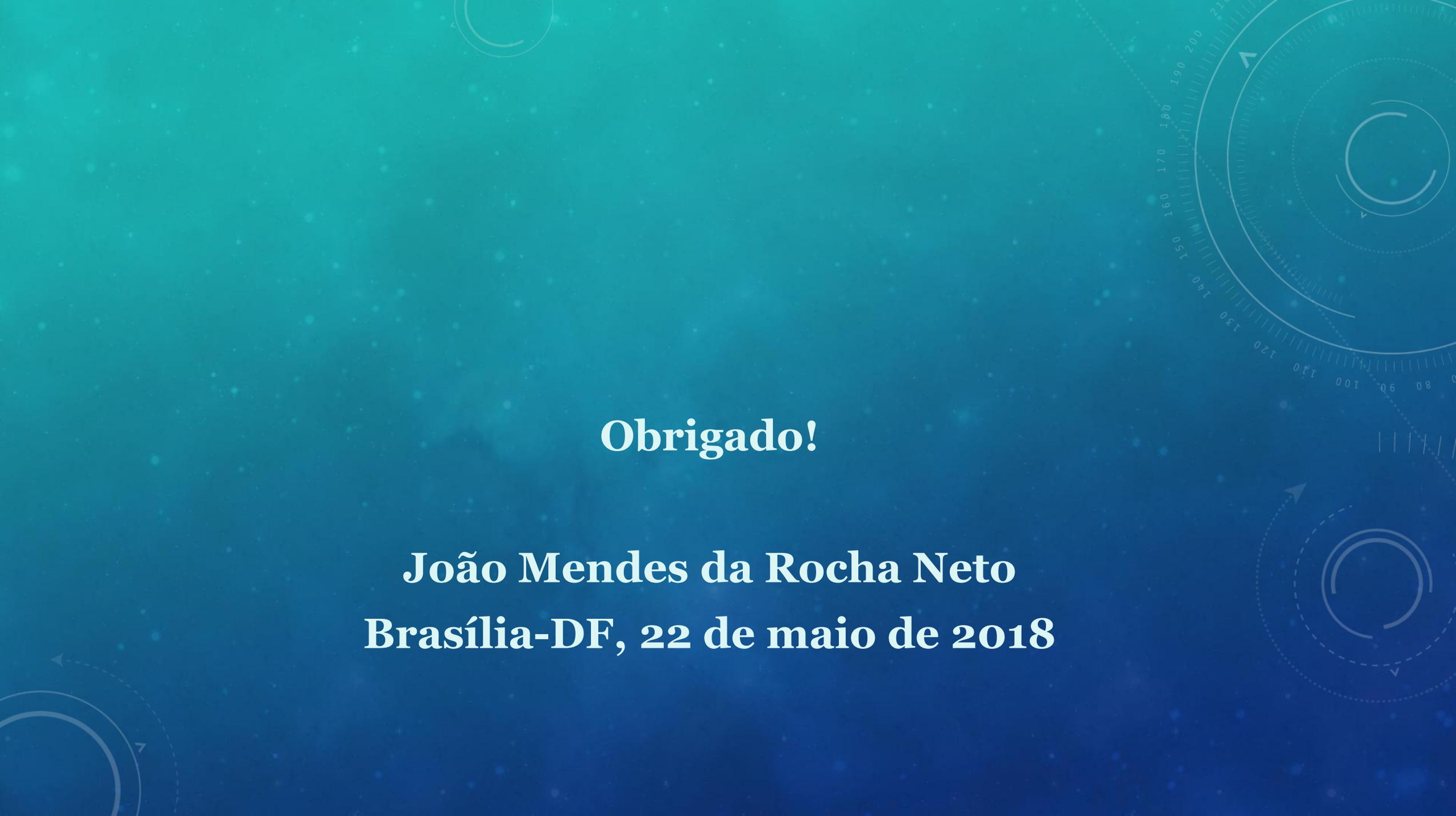
- **REFLETIR** sobre a adoção de um conceito pronto de território, ou se adotar uma **RESILIÊNCIA** teórica com base no que foi discutido.

Provocação

- O esforço para formulação de uma política territorial passa necessariamente pela opção de um dos muitos conceitos vistos ou pelas contribuições que eles são capazes de nos oferecer enquanto quadros técnicos?

PARA CONTRIBUIR NA REFLEXÃO (E CONEXÃO) COM A PRÓXIMA AULA

**“A noção de desigualdade territorial persiste nas condições atuais. Todavia, produzir uma tipologia de tais diferenciações é, hoje, muito mais difícil do que nos períodos históricos precedentes. As desigualdades territoriais do presente têm como fundamento um número de variáveis bem mais vasto, cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação”
(SANTOS, 2001)**



Obrigado!

João Mendes da Rocha Neto
Brasília-DF, 22 de maio de 2018