

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; José Sérgio da Silva Cristóvam; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini.
– Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-759-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

O XII Encontro Internacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 12 e 14 de outubro de 2023, na bela e acolhedora Buenos Aires (ARG), seguramente será um marco nos encontros internacionais do CONPEDI - destacado como o maior, mais concorrido e um dos mais qualificados encontros internacionais já realizados. O evento ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevada qualidade, a exemplo do Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I”, que reuniu um qualificadíssimo conjunto de pesquisadores de todas as regiões do Brasil e contou também com a integração de colegas pesquisadores na Argentina, com artigos marcados pela destacada pertinência acadêmica e inquestionável relevo prático.

A marca que permeou os artigos apresentados pode ser sintetizada no apuro intelectual e atualidade, com comunicados científicos e discussões de alta qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pela perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

- 1. O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRETIONARIEDADE ADMINISTRATIVA PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SOCIAIS**
- 2. ANVISA E O CONTROLE JUDICIAL DE SEUS ATOS NORMATIVOS: AUTOCONTENÇÃO PARA EVITAR O ATIVISMO**
- 3. COM AS MUDANÇAS, A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTINUA EFICIENTE?**
- 4. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, GOVERNO DIGITAL E GESTÃO POR RESULTADOS NO SETOR DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

5. ESTRATÉGIAS ANTICORRUPÇÃO: APRENDIZADOS PARA O BRASIL A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DO REINO UNIDO E DOS ESTADOS UNIDOS

6. IMPACTOS NO ORÇAMENTO PÚBLICO EM FACE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

7. O PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA COMO MECANISMO DO DIREITO PRIVADO JUNTO AOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NA LEI 14.133/2021

8. O PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

9. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COBRANÇA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CASO DO GESTOR FALECIDO

10. PARADIGMAS PARA CRIAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL EM ASSISTÊNCIA SOCIAL COM FOCO NO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO

11. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EDUCACIONAL: ALTERNATIVA DE AMPLIAÇÃO INSTITUCIONAL PARA MELHORIA DA QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

12. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE POR AUTOPROMOÇÃO COMO COROLÁRIO PARA A PERDA DO MANDATO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

13. A RESPONSABILIDADE DO DATA PROTECTION OFFICER (DPO) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

14. O TERRITÓRIO-REDE COMO CATEGORIA ESTRATÉGICA PARA SE PLANEJAR O DESENVOLVIMENTO

Um rico conjunto de temáticas, que evidencia a firme marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos os sinceros cumprimentos ao CONPEDI, pela elevada qualidade deste belo encontro internacional, e agradecemos aos colegas da Universidad de Buenos Aires (UBA), pela afetuosa acolhida que tivemos e pelos importantes momentos de integração e divulgação da pesquisa científica na área do Direito. A culinária, a hospitalidade do povo argentino e a destacada beleza de Buenos Aires, sua história, praças e parques conquistaram a todos nós!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas qualificadas temáticas!

Buenos Aires (ARG); Florianópolis (SC), Curitiba (PR) e Rio Grande (RS), outubro de 2023.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – UNICURITIBA (PR)

Prof. Dr. Carlos André Sousa Birnfeld – Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

O TERRITÓRIO-REDE COMO CATEGORIA ESTRATÉGICA PARA SE PLANEJAR O DESENVOLVIMENTO

THE NETWORK-TERRITORY AS A STRATEGIC CATEGORY FOR PLANNING DEVELOPMENT

Luiz Augusto Silva

Resumo

Neste artigo pretende-se verificar elementos básicos de um planejamento estratégico para a promoção e coordenação do desenvolvimento territorial baseado na ideia de território-rede. O objetivo é repensar o conceito de território no Direito para atualizar seu sentido na prática da Administração Pública. Compreende-se que tal planejamento busca promover a cooperação entre diversos atores com base nas novas tecnologias da comunicação. O território, pela relação dos laços entre os atores, não se limita ou reduz unicamente a um mesmo espaço, vizinhança ou contiguidade. Sustenta-se que os elementos básicos do modelo envolvem a análise concomitante do contexto territorial-espacial e a identificação e engajamento de atores-chave que se relacionam em comunidade. A formação de redes de cooperação, de comunicação e plataformas digitais, visando a interação, colaboração e definição de uma visão compartilhada e objetivos estratégicos compõe o espaço de vida. O complexo do território passa a ser o elemento estratégico que orienta as ações rumo ao desenvolvimento integrado em múltiplas escalas. A construção de projetos prioritários, a consideração de recursos e viabilidade, e a implementação monitorada dos projetos, bem como o monitoramento e a avaliação contínuos, enquanto técnicas de planejamento, permitem uma aprendizagem coletiva, comunitária, e em desenvolvimento consoante preceitos constitucionais. Trata-se de pesquisa bibliográfica e teórica, com elementos descritivos, em que se constrói uma síntese de dados teóricos em um modelo concretizado em um guia para o planejamento estratégico orientado pela categoria território-rede.

Palavras-chave: Território, Planejamento estratégico, Desenvolvimento territorial, Políticas territoriais, Rede

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to identify fundamental elements of strategic planning for the promotion and coordination of territorial development based on the idea of a network-territory. The objective is to rethink the concept of territory in Law to update its meaning in the practice of Public Administration. It is understood that such planning seeks to foster cooperation among various actors based on new communication technologies. The territory, through the ties between actors, is not limited or reduced solely to a single space, proximity, or contiguity. It is argued that the basic elements of the model involve the concurrent analysis of the territorial-spatial context and the identification and engagement of key actors who relate in

community. The formation of cooperation networks, communication, and digital platforms, aiming at interaction, collaboration, and the definition of a shared vision and strategic objectives, constitutes the living space. The territory complex becomes the strategic element that guides actions towards integrated development on multiple scales. The construction of priority projects, consideration of resources and feasibility, and the monitored implementation of projects, as well as continuous monitoring and evaluation, as planning techniques, allow for collective, community-based learning, and development in accordance with constitutional precepts. This is a bibliographic and theoretical research, with descriptive elements, in which a synthesis of theoretical data is constructed into a model materialized in a guide for strategic planning oriented by the network-territory category.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Territory, Strategic planning, Territorial development, Territorial policies, Network

INTRODUÇÃO

No contexto das preocupações do Direito, Democracia, Desenvolvimento e Integração, o planejamento estratégico para o desenvolvimento territorial tem sido uma abordagem técnica que pode organizar recursos e impulsionar o crescimento sustentável e integrado de um território específico, com respeito ao ambiente e às pessoas.

Neste artigo, é proposta a verificação de elementos básicos possíveis para se construir um planejamento com base na ideia de território-rede como fio-guia estratégico, em complementação à tradicional ideia de contiguidade ou vizinhança espacial que ainda marca a racionalidade jurídica.

A compreensão tradicional do Direito Constitucional e Administrativo, acerca do território, abarca um entendimento que progressivamente veio a ser redimensionado pela Geografia e Sociologia, colocando novos desafios à compreensão da espacialidade, dos locais e dos modos de interação social. Desafios estes que, também, trazem novos potenciais, por exemplo, à efetividade dos direitos fundamentais.

Deste modo, pretendem-se somar abordagens contemporâneas na temática, para projetá-las dentro de um sistema estratégico e, assim, incorporar filosofias constitucionais do desenvolvimento, comunidade e um funcionamento complexo social. Sem negar os conceitos vigentes de território no Direito, a ideia central é, antes, ver na profundidade dos debates sobre território uma alternativa para expandir a qualidade e alcance das políticas públicas, especialmente as de planejamento, no que toque às peculiaridades da compreensão avançada do território.

Este movimento visando a organização e gestão públicas acaba por reverberar, diretamente, nas estruturas do Direito Administrativo, razão pela qual o texto é apresentado ao Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública”, especialmente no encaminhamento de se refletir sobre temas clássicos a partir de uma perspectiva crítica e reconstrutiva – justamente o movimento que a Geografia contemporânea realiza sobre a política, o direito e a soberania.

Adota-se como premissa que o desenvolvimento territorial não se restringe, necessariamente, a um espaço físico único-contíguo, tampouco diga respeito exclusivamente a um arranjo com fins econômicos. Tal desenvolvimento pode ser impulsionado pela cooperação entre diversos atores, mediados pelas tecnologias da informação e da comunicação, de modo

que os atores se coligam em espaços distantes entre si, remodelando as forças sociais disponíveis para buscar a solução de problemas públicos com manifestação local ou dispersa.

A hipótese é a de que o próprio sentido do território indica os rumos do que seja o desenvolvimento naquele contexto (que não é um contexto fechado), assim como atrai para si a necessidade de um planejamento participativo e estratégico na medida em que visão, valores e objetivos também passam pelo contexto territorial.

A proposta central desta conjunção, na hipótese do artigo, é que seja uma estratégia fundamental fomentar a colaboração entre os atores por meio da formação de redes de cooperação, que se baseiam em laços e interações estabelecidos independentemente do espaço físico – especialmente os vínculos peculiares entendidos como de comunidade.

Tal estratégia, do território-rede, demanda elementos comunitários como forma de interação social e de governança, com o fortalecimento dos laços entre as pessoas e a formação de um sentido comum, o que soma o desafio da construção de tais relações sociais ao planejamento.

Ao fazer isso, espera-se fornecer *insights* valiosos para profissionais e pesquisadores envolvidos na promoção do desenvolvimento territorial integrado e sustentável, com sentido comunitário vivo e, ao mesmo tempo, pertinência constitucional, reunindo-se forças de gestão e forças sociais na produção da convivência significativa.

Trata-se de pesquisa bibliográfica e teórica, com elementos descritivos, em que se constrói uma síntese de dados teóricos para os primeiros passos de um planejamento estratégico orientado pela categoria território-rede – no texto, não são desenvolvidas propostas táticas ou operacionais para tanto.

Tal conjunção pode permitir pensar e planejar a concretização de direitos fundamentais de modo igualmente integrado, compondo um mesmo cenário de metas e desdobramentos.

1. SENTIDOS DO TERRITÓRIO, TERRITÓRIO-REDE E MULTITERRITÓRIOS

No contexto da formulação de políticas públicas, e de um modo mais amplo, tem-se que o território compõe um conceito jurídico clássico, tal como a noção de personalidade, sendo decisivo para gerar critérios e categorias nos mais diversos ramos do Direito (por exemplo:

territorialidade; territorialidade da competência; territorialidade das leis; território estadual, municipal, nacional etc.).

José Afonso da Silva define, de modo sintético, o território como sendo “o limite espacial dentro do qual o Estado exerce de modo efetivo e exclusivo o poder de império sobre pessoas e bens. Ou, como expressa Kelsen: é o âmbito de validade da ordenação jurídica chamada Estado” (SILVA, 2011, p. 98).

De Plácido e Silva (2012, p. 1384) define que “território”, “[...] juridicamente e em amplo sentido, exprime *toda extensão da superfície terrestre* ocupada por um povo, servindo de *lugar* para a fixação de uma coletividade política”. Para este autor, a etimologia de território estaria ligada ao sentido da “terra”.

Silva (2012, p. 1385) também admite a possibilidade de um “território ficto” no Direito, como sendo oposto ao “*território real*, que assenta uma verdade ou realidade geográfica” – e, vale dizer, ainda que “oposto”, segue a mesma lógica. Para o autor, o uso destes territórios seria especialmente corrente no Direito Internacional: navios e aeronaves, em dadas condições, produziriam os efeitos de território, assim como a atmosfera territorial e o mar territorial, a alta-atmosfera e o alto-mar, igualmente, se delimitariam por ficção jurídica.

Castro (1962, p. 102), de modo diferente, advertia que “território” não derivaria de “terra”, mas de “terrere”, cujo significado do latim é o de expulsar e afastar, demarcando-se assim uma zona de domínio, de força. Este seria o “território jurídico”, distinto do “território físico”. Para o autor “[...] *território* é o exercício de um poder, e não uma extensão geográfica. Nada mais é que a esfera de atividade do poder soberano, da qual pode o Estado *excluir* interferência alheia, ou *repelir* intromissão de outro poder nos assuntos de sua competência”.

Por sua vez, Fabríz e Ferreira (2001) abordam os elementos constitutivos do Estado em uma composição recorrente: povo, soberania e território. Para os autores, o sentido de território “[...] provém do verbo latino *terreo*, *territo*, significando intimidação, causo, medo, receio. Nessa perspectiva, é sobre uma dada base territorial que o Estado exerce o seu poder e autoridade” (p. 130). Para os autores, “são partes constitutivas do território o solo, subsolo, espaço aéreo, águas internas (rios, lagos) e as águas fluviais” (2001, p. 130).

O traço comum nestas definições é o do poder soberano adrede a um espaço. Ainda quando atreladas ao espaço geográfico, a significação jurídica decorre da presença de um poder soberano que confira autoridade e significações de poder às diferentes orientações sociais. E

ainda que se considere a existência das diferenças sociais, elas restam homogêneas sob um mesmo comando.

A ordem jurídica, sistema de critérios oficiais de apreciação dos fatos, não tem qualquer ligação com a zona geográfica ocupada pelo Estado. Relativamente a esta, não é territorial, nem extraterritorial. Como realidade que não ocupa lugar no espaço, nem se fixa, nem se desloca, em relação ao território físico, onde plenamente é exercido o poder soberano; sim apenas vale relativamente a certa autoridade jurisdicional (CASTRO, 1962, p. 103).

Das definições acima, resta claro, reitera-se, é o do poder soberano o conceito-chave, ao qual o território, quando não apenas fornece base, de fato, se submete. Ainda quando atreladas ao espaço geográfico, a significação jurídica decorre da presença de um poder soberano que confira autoridade e significações de poder às diferentes orientações sociais; novamente, as relações sociais são forças subordinadas.

Notadamente, os conceitos de território têm suas limitações. Analisando os diversos conceitos e concepções (naturalistas, econômicos, jurídico-políticos, idealistas, materialistas), Haesbaert (2021) explora as possibilidades integradoras e relacionais do sentido do território.

A leitura avançada da Geografia, tal como a proposta por Haesbaert, confere uma multidimensionalidade à noção de território que, pretende se sustentar neste artigo, pode redimensionar e potencializar o próprio Direito Administrativo, a Gestão Pública e, em especial, as políticas públicas.

Um ponto importante desta noção amplificada de território está no próprio movimento de territorialização:

Territorializar-se [...] significa criar mediações espaciais que nos proporcionem efetivo 'poder' sobre nossa reprodução enquanto grupos sociais (para alguns também enquanto indivíduos), poder este que é sempre multiescalar e multidimensional, material e imaterial, de 'dominação' e 'apropriação' ao mesmo tempo. O que seria fundamental 'controlar' em termos espaciais para construir nossos territórios no mundo contemporâneo? (HAESBAERT, 2021, p. 97).

Nota-se que, nesta acepção, o espaço é colocado sob disputa, na medida em que o seu controle produz possibilidades multiescalares e multidimensionais de lugares, territórios próprios e adequados aos sujeitos que o demandam. Isto difere dos grandes blocos de legitimação do poder soberano. Ainda para Haesbaert:

Além de sua enorme variação histórica, precisamos considerar sua variação geográfica: obviamente territorializar-se para um grupo indígena da Amazônia não é

o mesmo que territorializar-se para os grandes executivos de uma empresa transnacional. Cada um desdobra relações por meio do espaço de formas as mais diversas. Para uns, o território é construído muito mais no sentido de uma área-abrigo e fonte de recursos, a nível predominantemente local; para outros, ele interessa enquanto articulador de conexões ou redes de caráter global. (HAESBAERT, 2021, p. 97).

Esta complexidade do território (dos territórios), que passa a ser significativa para os processos de reprodução da vida social, de coletividades e de indivíduos, amplifica a extensão do território como foco de cuidado, por exemplo, na formação de uma política pública. É muito diferente tal abordagem, por exemplo, daquela assentada em contornos limitados do que seja a competência e a atuação em um determinado assunto. E, veja-se, ao que tudo indica, são racionalidades (do território da soberania e do território múltiplo) em coexistência e interação, produzindo comportamentos recíprocos.

Admite-se a convivência de diferentes perfis e velocidades de território, envolvendo igualmente sujeitos múltiplos, interesses variados e, parece necessário, em certa medida, ao planejamento estratégico, ao menos, um mínimo de sentimento comum¹.

A perspectiva de rede, enquanto isso, começa a se diferenciar e assumir a potencialidade de gerar novas configurações territoriais. As redes desempenham um papel fundamental neste movimento de atualização e de mudança do espaço e do poder.

Não devemos [...] confundir redes territoriais, em sentido próprio, e redes no sentido mais específico de redes físicas ou técnicas. Ao contrário de autores que utilizam o termo redes territoriais como sinônimos de redes físicas ou técnicas [...], dotadas de uma materialidade mais evidente, utilizamos o termo para enfatizar o papel das redes em processos (re)territorializadores, ou seja, na construção de territórios em seu sentido de controle ou domínio material e/ou apropriação simbólica (HAESBAERT, 2021, p. 294).

¹ “A teoria da ação coletiva permitiu reformular - de maneira mais realista e complexa - os termos da polêmica sobre a adequação dos tipos de propriedade (e dos esquemas de governança) para a sustentabilidade e a produtividade de diferentes bens, polêmica com forte carga ideológica. Ostrom exige que o desenvolvimento de políticas públicas desenvolva questionamentos mais finos, em atenção à complexidade e particularidade dos problemas socioambientais. Perguntas sobre as virtudes da propriedade privada sobre a coletiva ou pública (e vice-versa) são substituídas por outras que questionam o tipo de arranjos institucionais e os incentivos que eles geram, os contextos que permitem construir tais acordos; as condições e as capacidades que permitem aos grupos superar os dilemas da ação coletiva que a gestão de bens comuns implica em contextos específicos. A resposta não é a comunidade como nova panaceia; na concepção de Ostrom, os Estados e os mercados têm papéis a desempenhar, e até mesmo os mercados funcionais são considerados como ‘bens públicos’. No entanto, reconhece-se que a comunidade local geralmente tem um peso determinante no sucesso ou fracasso da gestão dos bens comuns”. [Tradução livre] (MERINO PEREZ, 2014).

Nesse sentido, é importante considerar que os processos são concorrentes, ou seja, múltiplos territórios convivem sobre um mesmo espaço físico, perpassado por redes simbólicas e conformado por sua história.

Esta intensidade de fluxos, na análise de Haesbaert, permite pensar uma multiterritorialização:

[...] ‘multiterritorialização’ [...] [...] resultante não apenas da sobreposição ou da imbricação entre múltiplos tipos territoriais (o que inclui territórios-zona e territórios-rede), mas também de sua experimentação/reconstrução de forma singular pelo indivíduo, grupo social ou instituição. A esta reterritorialização complexa, em rede e com fortes conotações rizomáticas, ou seja, não-hierárquicas, é que damos o nome de *multiterritorialidade*. (HAESBAERT, 2021, p. 343).

A territorialização ela mesma encontra, nos movimentos com outras territorialidades, as forças necessárias para que possam ser experimentadas e reconstruídas as relações que assentam, ainda que provisoriamente, o território de pertença. Todavia, a vida dos territórios e da multiterritorialização não se desenvolve sem um suporte institucional e cultural.

As condições para sua realização incluiriam a maior diversidade territorial (daí o papel das grandes metrópoles como *loci* privilegiados em termos dos múltiplos territórios que comportam), uma grande disponibilidade de e/ou acessibilidade a redes-conexões (quer dizer, uma maior fluidez do espaço), a natureza rizomática ou menos centralizada dessas redes e, anteriores a tudo isto, a situação socioeconômica, a liberdade (individual ou coletiva) e, em parte, também, a abertura cultural para efetivamente usufruir e/ou construir essa multiterritorialidade. (HAESBAERT, 2021, p. 343).

A passagem revela, de imediato, que uma política pública de promoção do desenvolvimento territorial não pode se privar de conhecer nas particularidades do espaço em que pretende intervir quais os fluxos e perfis destas multiterritorializações e suas redes, como quem observa um ecossistema sobre o qual pretende intervir ou perpassar por uma prática.

A conectividade e o potencial acesso a diferentes territorialidades amplifica a multiterritorialidade, assim como fortalece os territórios, na medida em que seus processos de vida podem ser desenvolvidos:

Multiterritorialidade (ou multiterritorialização se, de forma mais coerente, quisermos enfatizá-la enquanto ação ou processo) implica assim a possibilidade de acessar ou conectar diversos territórios, o que pode se dar tanto através de uma ‘mobilidade concreta’, no sentido de um deslocamento físico, quanto ‘virtual’, no sentido de acionar diferentes territorialidades mesmo sem deslocamento físico, como nas novas

experiências espaço-temporais proporcionadas através do ciberespaço (HAESBAERT, 2021, p. 343-344).

A noção de Haesbaert é filosoficamente densa e avançada. O conceito atual de território também pode encontrar contornos mais pragmáticos e que, igualmente, são úteis para se repensar o modo como o Direito Constitucional e Administrativo tem entendido o território, o que influencia diretamente o comportamento da gestão pública e o desenho das políticas públicas.

[...] pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção social e poder instituído, porém não imutável, caracterizado por recursos físicos específicos, naturais e industriais, e por valores históricos e culturais que estabelecem elementos de identidade aos sujeitos que nele habitam. Considera-se também que o território é formado tanto por lugares contíguos (relações de vizinhança) como por lugares em rede (processos sociais que ligam lugares diferentes). Sob este entendimento, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem distintas forças endógenas e exógenas, de maneira que ele se encontra continuamente submetido a relações de poder – conflitivas ou cooperativas – nos processos históricos de apropriação e dominação do território, bem como a pressões por mudanças, que podem implicar expansão ou deslocamento. (SILVA, 2013, p.14-15).

Nota-se, portanto, que a compreensão do território fornece o eixo estratégico do seu uso no contexto do planejamento, indicando valores e suporte constitucional que o formulador de políticas públicas deve se vincular.

2. PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO COMO FOMENTO DA REDE

O conceito de desenvolvimento territorial, inevitavelmente, traz consigo as compreensões do desenvolvimento e do território como categorias que formam a base do conceito.

Até este momento de verificação conceitual, percebe-se que a promoção do desenvolvimento, em muito decorre de um fomento do território-rede, força motriz das dinâmicas de multiterritorialização. Este fomento significa incentivo de arranjos aptos ao cultivo das possibilidades de múltiplas territorializações.

A compreensão do território, em diversas perspectivas, pensa um espaço geográfico cuja extensão foi definida por algum marco, no mais das vezes desenhado por limites, fronteiras, relações de vizinhança e contiguidade. É o caso de aglomerações e distritos

industriais (LIMA; OLIVEIRA NETO, 2019), por exemplo, ou mesmo a lógica dos Estados Nacionais e unidades administrativas internas.

De imediato, nota-se a importância deste território, enquanto recorte, que afeta a estratégia, por exemplo, de promoção do desenvolvimento socioeconômico de uma determinada localidade e passa, portanto, à possibilidade de ser um critério para pensar e abordar o espaço.

Com o advento e aceleração dos processos de globalização, tornou-se comum falar e compreender movimentos de desterritorialização², o que descolou a noção de desenvolvimento do território enraizado, demonstrando que os territórios são vivos e mutáveis, inclusive por influxos de informação e de comunicação.

Assevera Haesbaert (2021, p.117) que “uma das discussões mais importantes, hoje, na Geografia, é aquela que envolve a distinção (ou interação) entre território e rede”.

Portanto, a compreensão do território, do espaço e da intensidade das forças e relações de poder parece afetar diretamente a qualidade do desenvolvimento territorial proposto por uma abordagem de planejamento. As redes, por sua vez, tornam ainda mais complexo o conjunto de relações no espaço socialmente produzido.

Nota-se haver uma tensão nas compreensões e diferentes medidas das ênfases do território, formando-se então os pontos de condução da política pública de promoção do desenvolvimento, por exemplo, ou mesmo da teoria de base de uma norma, como ocorre com a compreensão constitucional do desenvolvimento. Essa passagem ilustra esta tensão, que o Direito Constitucional busca sustentar para compor:

[...] a apropriação do território unicamente a partir da sua capacidade de atrair investimentos e gerar lucratividade tende a consumir de forma predatória os recursos

² A desterritorialização indica a uma separação do território e suas bases culturais e sociais tradicionais, enquanto a reterritorialização indica novos vínculos de substituição. Estas relações dinâmicas dos sentidos do território influenciam diretamente uma abordagem estratégica. “O estudo da ocupação dos espaços simbólicos e físicos – até então bastante relegado nos estudos organizacionais brasileiros – pode trazer contribuições para os estudos de gestão, evidenciando os relacionamentos e processos organizacionais que advêm de uma construção sócio-histórica. Ao se trabalharem os impactos da desterritorialização e reterritorialização dos espaços, podem-se aferir possíveis conseqüências para os indivíduos e, efetivamente, para o desempenho organizacional, no sentido de esvaziar os espaços corporativos de seu conteúdo relacional e particular, que promoveriam uma identificação entre os indivíduos e as organizações. No caso brasileiro, esse tema se reveste de grande importância, pois permite uma releitura das estratégias organizacionais, possibilitando evidenciar diversas experiências por meio das quais se desvelam processos de mudanças nas formulações das políticas organizacionais e tecnologias gerenciais, muitas vezes importadas, mas que se concretizam por meio de bricolagens em ambientes marcados pela diversidade cultural brasileira”. (PEREIRA; CARRIERI, 2005).

tanto naturais, quanto sociais e culturais. Em contrapartida, o desenvolvimento, tendo como suporte uma noção sistêmica e inclusiva de território, tende a estimular os laços de identificação e solidariedade, podendo dar uma maior garantia de sustentabilidade no longo prazo. (DALLABRIDA, 2016).

Enfatiza-se a importância do contexto local, das interações sociais, culturais, políticas e econômicas, bem como dos recursos naturais disponíveis em uma determinada região. Ao mesmo tempo, a qualidade de tecnologia e de comunicação soma-se ao espaço na promoção de trocas e relações sociais significativas tanto cultural quanto economicamente.

A noção de desenvolvimento, pois, tal como a de território, não pode ser tomada de modo reducionista. Esclarece Kang (2011, p. 366), ao analisar a noção de Amartya Sen (um dos idealizadores do índice de desenvolvimento humano) do desenvolvimento como liberdade, que o autor não renegaria o papel instrumental do crescimento econômico, propondo um passo além, qual seja, tornar as liberdades substantivas como variável fundamental de análise do desenvolvimento, seja pela via dos efeitos da expansão das capacitações, seja pelo afastamento das privações.

Nesse sentido, uma noção de desenvolvimento territorial precisa reconhecer que cada território possui características únicas, como recursos naturais, conhecimentos tradicionais, capital social e cultural (MARTELETO; SILVA, 2004), que podem ser mobilizados para impulsionar o desenvolvimento de forma sustentável – ou, ainda, que não precisam estar coligados a determinadas lógicas incompatíveis com as singularidades dos múltiplos territórios.

Valoriza-se, assim, a dimensão espacial, as especificidades locais e a participação ativa das comunidades no processo de tomada de decisões, na definição de políticas e na implementação de estratégias de desenvolvimento.

E é neste ponto, da ação social dos atores, que se pode localizar o elo com a rede, seja local, regional, territorial ou mesmo global e mundial. Tais elementos, assim identificados, necessitam compor uma estratégia. Deste modo, por exemplo, pode-se falar em algumas dinâmicas de organização em rede:

Interorganizações atuam sobre escalas territoriais que vão de micro-local ao internacional e global, de forma sincrônica. Interorganizações têm texturas e configurações diversas desde organizações hibridizadas, como as ONGs, até o formato em rede. Estas interorganizações podem se converter em redes de redes, quer para a mobilização coletiva, quer para compartilhar e difundir informações [...] Fóruns em escala regional, nacional ou internacional para a promoção de desenvolvimento territorial assumem formas diversas, tais como os consórcios

intermunicipais. São exemplares os fóruns de economia solidária de âmbito nacional e estadual e os chamados sistemas produtivos locais. [...] [refere-se, ainda] aos conjuntos de ‘agentes interrelacionados’ (*clusters*, sistemas locais ou *milieu*), presentes na literatura sobre as novas formas de organização dos sistemas produtivos, e propõem o conceito de ‘trama produtiva’, isto é, de articulação entre ‘agentes de desenvolvimento, atividades inovadoras e tecnologias de gestão social, o que inclui a organização do processo de trabalho e o modelo de relações trabalhistas vigentes’. (FISCHER; MELO, 2004).

O conceito de desenvolvimento territorial também envolve a noção de governança multissetorial (GONÇALVES; SANTINHA, 2021), que busca a participação de diferentes atores, incluindo governo, sociedade civil, setor privado e comunidades locais, visando a coordenação de ações e políticas para promover o desenvolvimento equitativo e sustentável.

O enfoque no desenvolvimento territorial busca fortalecer as comunidades locais³, estimular a diversificação econômica, reduzir a exclusão social, preservar o meio ambiente e valorizar a cultura local.

Com a noção de rede, pode-se amplificar o número e concentração de atores em torno ao comum⁴, como antes apontado, bem como formar uma comunidade de resolução de problemas públicos.

Além disso, enfatiza-se a importância da integração regional, da cooperação entre diferentes territórios e do compartilhamento de conhecimentos e experiências para impulsionar o desenvolvimento territorial de forma mais ampla.

A perspectiva da centralidade do espaço geográfico, das relações sociais e dos recursos locais como elementos fundamentais para alcançar um desenvolvimento equilibrado, inclusivo e sustentável em uma determinada região.

A compreensão contemporânea da Geografia entende haver uma multiplicidade de cartografias, para além dos mapas comumente traçados com base em noções modernas do

³ “[...] a noção de governança territorial [...] [envolve] processos de articulação de atores sociais, económicos e institucionais em redes de poder socioterritorial (Dallabrida e Becker, 2003), com vista ao planeamento, tomada de decisão e gestão dos assuntos públicos (Farinós, 2008; Dallabrida, 2006, 2007 e 2011), como um modo de organização da ação coletiva e estruturação de ligações orientadas em direção a um objetivo comum (ESPON, 2006) e capaz de integrar os diferentes interesses dos grupos situados territorialmente (Feio e Chorincas, 2009). É fundamental que tais processos assentem numa lógica inovadora, partilhada e colaborativa (Ferrão, 2010), numa ideia qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, respeitando, no entanto, o papel insubstituível do Estado” (DALLABRIDA, 2015).

⁴ “[...] o comum configura um princípio político que anima a instituição de formas de autogestão e autogoverno entre sujeitos que estão unidos por uma obrigação recíproca que surge da atividade conjunta” (SAIDEL, 2019).

território no Estado nacional. Esta verdadeira sobreposição de mapeamentos traz as questões não apenas do “conteúdo” dos mapas como, também, os outros desenhos que as relações sociais podem vincular por dentro os mapeamentos.

Tal complexidade revela que o espaço, a socialização e a comunidade em rede estão intrinsecamente relacionados no contexto do desenvolvimento territorial, uma vez que as relações políticas desenham territorialidades.

Os desafios adicionais que se colocam para a pesquisa são: avaliar como os territórios-rede irão introduzir, instituir e manter dinâmicas aceleradas e ativas de participação em processos de aprendizagem, ante as transformações que estão vivenciando na atualidade. Certamente, quanto mais capacidades estiverem as coletividades na prática da governança territorial, considerando a sempre necessária e importante participação cidadã e o papel preponderante do Estado, mais qualificadas serão as práticas de articulação para o desenvolvimento territorial. (DALLABRIDA; BÜTTENBENDER, 2022).

O espaço do território pode servir como um ponto de referência para a construção de identidades e para a criação de laços mais profundos entre membros de uma comunidade em rede, incluindo espaços e plataformas virtuais de comunicação e interação social.

O desenvolvimento territorial, por sua natureza construtivista, envolve a participação ativa das comunidades locais, tanto em nível presencial quanto virtual. A socialização e a formação de comunidades em rede são elementos-chave para o fortalecimento da coesão social, troca de conhecimentos e engajamento cívico, o que repercute diretamente na formação de um possível planejamento estratégico das interações e dos objetivos destas interações. Isto depende da adesão de alguns princípios.

Pode-se concluir que os processos de articulação territorial que objetivam o planejamento, por meio de iniciativas inovadoras e cooperadas, sustentam-se nos seguintes princípios: equidade participativa, cooperação, inclusão, solidariedade, pluralismo, bem comum e autonomia, com respeito às identidades, às necessidades, aos anseios e aos sonhos das pessoas, além da promoção e/ou preservação sustentável da vida em todas as suas dimensões. (DALLABRIDA; BÜTTENBENDER, 2022).

Ao mesmo tempo, a comunidade em rede amplia as oportunidades de interação, possibilitando a troca de informações, a criação de parcerias e a mobilização de recursos em uma escala mais ampla, transcendendo os limites geográficos. A combinação dessas formas de socialização (presencial, em rede, por vínculos identitários etc.) pode fortalecer a coesão social,

estimular a participação cidadã e contribuir para o desenvolvimento equitativo e sustentável do território. Os meios tecnológicos de informação e de comunicação, portanto, desempenham um papel fundamental na interação entre território, socialização e comunidade em rede no contexto do desenvolvimento territorial.

Esta base estratégica pode fomentar meios de planejamento que pretendam promover o desenvolvimento territorial de forma orgânica, não impositiva e construída com dinâmicas e forças sociais.

[...] ganha relevância crucial não apenas a identificação da presença ou ausência de redes interativas propiciadoras de capital social no interior de uma dada sociedade, mas sobretudo sua *tipificação e contextualização* – tarefa relativamente negligenciada desde que Tocqueville identificou na ‘arte da associação’, enunciada de maneira genérica, o germe fundamental da América democrática. E, de fato, a literatura recente começa a experimentar alguns passos nessa direção. Dietlind Stolle e Thomas Rochon (2001) procuram especificar mais precisamente a teoria do capital social ao explorar os impactos que diferentes tipos de associação produzirão sobre o desenvolvimento de capital social público. Sua presunção é que, por exemplo, associações orientadas para atividades de *rent-seeking* serão menos propensas a alimentar laços comunitários de reciprocidade que associações de proteção das escolas ou dos parques públicos de uma dada localidade. A hipótese básica subjacente ao raciocínio – preliminarmente corroborada pelos dados apresentados – é que a variável crucial para determinar-se o impacto potencial de uma dada associação sobre o capital social público será a *inclusividade* da associação: operacionalmente, o grau de diversidade de seus membros. (REIS, 2003).

A despeito dos meios empregados, a dinâmica da socialização tem sido considerada relevante para que uma estrutura de governança tenha desempenho efetivo no desenvolvimento territorial.

A toda evidência, o vínculo comunitário tem sido um traço relevante desta dinâmica, o que desenha definitivamente expectativas sobre o procedimento do planejamento empregado.

Isto é:

[...] o planejamento territorial tende, cada vez mais, a ocorrer em processos de coprodução, cocriação e colaboração entre sociedade civil, Estado e mercado, seguindo caminhos complementares e alternativos, na forma de estratégias conjuntas de desenvolvimento [...] Assim ocorrendo, o planejamento territorial considera o contexto territorial e as necessidades dos cidadãos como diretrizes centrais. Todavia, experiências já analisadas evidenciam que a coordenação dos recursos e, por consequência, das ações de financiamento concentram-se no Estado, que, no caso brasileiro, ainda não apresenta um recorte territorial e federativo favorável à coordenação de ações no nível territorial [...] Eis um desafio a ser superado. (DALLABRIDA; BÜTTENBENDER, 2022).

Por todo o estado da arte da discussão de território e suas múltiplas dinâmicas, nota-se que o conceito jurídico, embora tangencie de modo geral o aspecto político, e não apenas físico-

geográfico e naturalista do espaço, em muito pode ampliar o potencial dos direitos fundamentais⁵.

Direito, desenvolvimento, integração, planejamento e direitos fundamentais, reunidos na categoria do território, passam a coordenar movimentos de fortalecimento comunitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, discutiu-se a relevância do planejamento estratégico para o desenvolvimento territorial, enfatizando a abordagem técnica que organiza recursos e promove o crescimento sustentável e integrado.

A ideia de território-rede foi apresentada como um fio-guia estratégico, desafiando a tradicional noção de contiguidade espacial que permeia a racionalidade jurídica. Não se abordaram possibilidades táticas ou operacionais, sendo este um dos desafios da política pública específica a ser construída.

Foi evidenciado que a compreensão tradicional do Direito Constitucional e Administrativo sobre o território tem sido reconfigurada pelas perspectivas da Geografia e Sociologia. Essa reconfiguração apresenta desafios, mas também potenciais inexplorados, para a compreensão da espacialidade e das interações sociais.

Destacou-se a importância de incorporar abordagens contemporâneas e filosofias constitucionais do desenvolvimento, comunidade e complexidade social. Ressaltou-se que o desenvolvimento territorial vai além de um espaço físico contíguo, podendo ser potencializado pela cooperação entre diversos atores, especialmente em um contexto mediado pelas tecnologias da informação e comunicação.

A hipótese central defendida foi a de que o sentido do território direciona o desenvolvimento e destaca a necessidade de um planejamento participativo e estratégico. A colaboração entre atores através de redes de cooperação, independentemente do espaço físico,

⁵ “O reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da possibilidade de controle judicial de políticas públicas tendo os direitos fundamentais como paradigma exige a cogitação de uma teoria de fundamentalidade material, pois, adotada a tese sem ressalvas, a extensão do catálogo de direitos formalmente fundamentais adotado pelo constituinte de 1988 permite que qualquer política pública seja controlável quanto ao seu mérito”. (FONTE, 2021, p. 346).

foi proposta como uma estratégia essencial, enfatizando a importância dos laços comunitários na interação social e governança.

Conclui-se que fortalecer esses laços e construir um sentido comum são desafios intrínsecos ao planejamento, e são cruciais para promover um desenvolvimento territorial integrado e sustentável.

Espera-se que as reflexões e insights apresentados neste trabalho sirvam como valiosas contribuições para profissionais e pesquisadores da área. A pesquisa, de caráter bibliográfico e teórico, proporcionou uma síntese de dados teóricos, culminando em um guia para o planejamento estratégico orientado pela categoria território-rede.

REFERÊNCIAS

CARMO, Fernanda. Planos Regionais de Ordenamento do Território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. **GOT**, Revista de Geografia e Ordenamento do Território, Porto, n. 5, p. 41-65, jun. 2014.

CASTRO, Amílcar. Conceito de território. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. n. 1., p. 98-106, 1962.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, Lisboa, n. 215, p. 304-328, jun. 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 42, n. 126, p. 187-212, 2016.

DALLABRIDA, Valdir Roque, BÜTTENBENDER, Pedro Luís; COVAS, António Manuel Alinho. Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, 2022.

FABRIZ, Daury Cesar; FERREIRA, Cláudio Fernandes. Teoria Geral dos Elementos Constitutivos do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. n. 39, p. 107-141, 2001.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro. Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento territorial. **Organizações & Sociedade**, v. 11, p. 13-41, 2004.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

GONÇALVES, Carlos, SANTINHA, Gonçalo; SANTIAGO, Anabela. Collaborative place-based health governance systems: stakeholders' perceptions in the Portuguese Baixo Vouga sub-region. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, p. 2415–2430, 2021.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2021.

HASBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

KANG, Thomas H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, n. 31, v. 3, p. 352-369, 2011.

LIMA, Elaine Carvalho de; OLIVEIRA NETO, Calisto Rocha de. Análise do desenvolvimento territorial: a contribuição da experiência italiana. **Interações**, Campo Grande, n. 1, p. 51-61, mar. 2019.

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antonio Braz de Oliveira e. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, v. 33, n. 3, p. 41–49, 2004.

MERINO PEREZ, Leticia. Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom. **Rev. Mex. Sociol**, Ciudad de México, v. 76, p. 77-104, 2014.

PEREIRA, Denise de Castro; CARRIERI, Alexandre de Pádua. Movimentos de desterritorialização e reterritorialização na transformação das organizações. **RAE eletrônica**, v. 4, n. 1, jan. 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, Bruno Pinheiro W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 35–49, 2003.

SAIDEL, Matías Leandro. Reinenciones de lo común: hacia una revisión de algunos debates recientes. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, n. 70, p. 10-24, 2019.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. Verbete: território. p. 1384.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Sandro Pereira. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. **Texto para discussão 1898. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: IPEA, 2013.