XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III

JANAÍNA MACHADO STURZA

JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; José Alcebiades De Oliveira Junior. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-821-9
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. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas e seguridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III

Apresentação

Nos 12, 13 e 14 de outubro, aconteceu o XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI em BUENOS AIRES – ARGENTINA, mais especificamente na renomada Universidade de Buenos Aires (UBA), por meio de sua prestigiosa Faculdade de Direito, representando uma oportunidade ímpar para estudiosos, pesquisadores e profissionais do direito se reunirem e compartilharem conhecimentos em um ambiente internacional. Destaca-se que esta edição do Conpedi teve como tema Derecho, democracia, desarrollo y integración.

Na sexta-feira, dia 13 de outubro de 2023 aconteceu o GT DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III, destacando-se uma lista de trabalhos de escelência, apresentados por diversos pesquisadores de diferentes IES do Brasil.

Os trabalhos versaram sobre diferentes perspectivas e possibilidades de diálogos com as políticas públicas, salientando-se pautas como estudos conceituais e/ou relatos de experiências no contexto brasileiro e/ ou internacional, focalizando a concretização de direitos, mediante políticas públicas, com alicerces na Constituição da República e em documentos internacionais. Políticas públicas enquanto objeto do estudo do Direito. As responsabilidades compartilhadas ente setor público a sociedade, na propositura, execução e controle de políticas públicas. O protagonismo da sociedade no acompanhamento e avaliação de resultados de políticas públicas, bem como os direitos sociais como garantia de condições materiais mínimas dos indivíduos para o pleno gozo dos seus Direitos. Discussão dos conteúdos e forma de exercício de direitos sociais, tais como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados entre outros.

Sem dúvida alguma foram belos e interessantes trabalhos que contribuíram não somente para amplas reflexões, mas também, e certamente, são grandes contribuições para a pesquisa jurídica e social na academia brasileira e internacional.

Janaína Machado Sturza – UNIJUI

José Alcebiades De Oliveira Junior – URI e UFRGS

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA LEITURA BASEADA NO DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

STRATEGIC PLANNING AND TERRITORIAL DEVELOPMENT: A READING ON LAW AND PUBLIC POLICIES

Luiz Augusto Silva

Resumo

O objeto deste artigo é a análise de avaliações de desempenho do planejamento estratégico em políticas públicas federais territoriais, selecionadas no contexto brasileiro no início do Século XXI. Consideraram-se como base de levantamento catálogos de políticas públicas do IPEA e da CEPAL, pesquisadas a partir da categoria do território, do desenvolvimento e do ordenamento territoriais. Estas políticas são consideradas em sua dimensão de planejamento estratégico, e o estudo visa identificar relações do planejamento com elementos enfatizados em avaliações de desempenho sobre tais políticas. A leitura dos resultados críticos dos estudos mapeados é intermediada por pressupostos da abordagem "Direito e Políticas Públicas", de modo que, ao final do texto, é realizada uma discussão dos levantamentos e considerações, buscando-se destacar características marcantes para o êxito ou fracasso de políticas do tipo territorial. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, de caráter teórico e compreensiva propositiva, visando informar novos ciclos e avaliações de políticas.

Palavras-chave: Planejamento estratégico, Desenvolvimento territorial, Políticas territoriais, Análise crítica, Direito e políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this article is to analyze performance evaluations of strategic planning in federal territorial public policies, selected in the Brazilian context at the beginning of the 21st Century. The study is based on public policy catalogs from IPEA and CEPAL, researched from the perspective of territory, development, and territorial planning. These policies are considered in their strategic planning dimension, and the study aims to identify relationships between planning and elements emphasized in performance evaluations of such policies. The interpretation of the critical results from the mapped studies is mediated by the assumptions of the "Law and Public Policies" approach. By the end of the paper, a discussion of the findings and considerations is presented, aiming to highlight distinctive features for the success or failure of territorial-type policies. This research is bibliographic and documentary in nature, with a theoretical and comprehensive propositional character, aiming to inform new cycles and policy evaluations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Strategic planning, Territorial development, Territorial policies, Critical analysis, Law and public policies

INTRODUÇÃO

Direito, Democracia, Desenvolvimento e Integração, na contemporaneidade, não podem prescindir de categorias complexas para sua compreensão sistêmica e relacionamento interligado. O conceito de território pode, em muito, contribuir com este debate.

Por isso, neste artigo se analisam, sem exaurir o tema, avaliações de desempenho do planejamento estratégico em políticas públicas brasileiras federais e contemporâneas. Nestas, o território, o desenvolvimento e o ordenamento territorial formam um dos elementos estratégicos da composição da política pública e sua abordagem – independentemente do grau de profundidade, precisão ou complexidade dos conceitos.

Considerando as dimensões e a extensão restrita do presente estudo, adotou-se como base para levantamento de políticas públicas o Catálogo de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[1], por ser uma base de reconhecida credibilidade e por ter cobertura temática e temporal em políticas públicas do governo federal brasileiro.

Também foi utilizado para pesquisa o Observatório Regional de Planejamento para o Desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)[2], por também ser uma fonte vastamente reconhecida e aceita por sua qualidade teórica e empírica, abrangendo políticas brasileiras em seu repositório.

O levantamento destas políticas, com verificação de apreciações críticas do seu conteúdo e execução, por meio de estudos científicos, compõe a primeira seção do presente artigo. Em um segundo momento, realiza-se, sem pretensões de conhecimento indutivo, uma discussão crítica, levantando pontos de atenção das análises estudadas.

Não se objetivou realizar um estudo abrangente e tampouco exaustivo, orientando-se de modo analítico face os resultados previamente organizados nos catálogos pesquisados, absorvendo-se, portanto, a organização crítica prévia constante dos repositórios. Também não se adota uma análise de largo espectro de políticas de desenvolvimento, enfocando-se políticas pensadas no início do Século XXI, que são as resultantes nas bases adotadas.

---

[1] O catálogo, disponível em <https://catalogo.ipea.gov.br/sobre>, acesso em 10 jun. 2023, foi organizado segundo os elementos de uma nota metodológica (IPEA, 2022), bem como de elementos conceituais sobre políticas públicas, programa, plano e ação (IPEA, 2021). Nos termos da página inicial do catálogo: "O Catálogo de Políticas Públicas é uma plataforma virtual que reúne informações sobre as políticas públicas implementadas no Brasil nas últimas décadas, no âmbito do Poder Executivo Federal. Foi lançada em maio de 2022 e tem como objetivos principais: permitir o conhecimento, a sistematização e dar transparência ao universo de políticas públicas no âmbito federal. Ademais, servir como fonte de dados para estudos e análises que possam contribuir para o entendimento das proposições e funcionamento das políticas públicas, ao longo dos diferentes momentos da história do país, bem como viabilizar aperfeiçoamentos".

[2] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es

No levantamento foram pesquisadas políticas em que alguma noção de "território" tenha formado e indicado a estratégia da política pública, visando igualmente alguma noção de "desenvolvimento" a ser estimulado no espaço geográfico significativo.

Em função do problema da pesquisa, apresenta-se o texto ao Grupo de Trabalho "Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade", enfocando-se as políticas públicas enquanto objeto de estudo do Direito – como bem demonstra a adoção da abordagem Direito e Políticas Públicas na pesquisa. A leitura de base do material é feita sob uma racionalidade jurídica no sentido de que a própria categoria "território" envolve tamanho espectro de direitos que obrigam a Administração no trato do assunto.

Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, com raciocínio dialético e que objetiva, ao final, localizar pontos para pesquisas futuras, bem como orientações gerais para formulação de novas políticas públicas na temática, advertidas sobre pontos positivos e negativos de experiências anteriores.

1. ACHADOS DOS CATÁLOGOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS IPEA E CEPAL

Destaca-se, inicialmente, que o conceito de política pública adotada para o IPEA (BRASIL, 2021, p. 5) consiste na ação de governo, em sentido amplo, realizada a partir de propostas elaboradas segundo uma concepção estratégica e institucionalizada para o enfrentamento de um problema público determinado.

Ainda conceitualmente, pode-se rememorar, como referencial de foco, o conceito de Bucci que, inclusive, se compatibiliza com o sentido geral da base IPEA:

> Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Destaca-se, ainda, uma breve compreensão sobre a noção de "território", ou seja, do adjetivo "territorial" que qualifica o desenvolvimento visado no levantamento do estudo:

> [...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Deste modo, a base conceitual para políticas públicas para o desenvolvimento territorial parte destes elementos, quais sejam: ação governamental estratégica que emprega recursos visando resultados sobre problemas públicos priorizados, tendo por base estratégica a categoria do território, ou seja, o espaço tomado em suas relações de poder.

Veja-se que, pelo próprio conceito de política pública, inclusive o que orientou a produção do catálogo IPEA, **a dimensão estratégica (e de planejamento estratégico) é ínsita à própria concepção estruturante do que seja, conceitualmente, uma política pública**.

É importante, ainda, destacar que, no catálogo CEPAL, há uma diferenciação categorial de planejamento para o desenvolvimento e políticas de ordenamento territorial, sendo notável, também, que o conceito de políticas públicas adotado na base se compatibiliza com os anteriormente expostos, com ênfase na institucionalização e construção de estratégias.

1.1 Análise de resultados do catálogo do IPEA

Levantamento junto ao Catálogo de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 15 de junho de 2023, pesquisando-se por "desenvolvimento territorial" ou "território", retornou 6 (seis) resultados em que a categoria territorial, em algum sentido, estruturou ou, ao menos, nominou a política. A grande área destas políticas foi o desenvolvimento econômico e social e, a área delas, o desenvolvimento regional, justiça, direitos humanos e cidadania.

Pelos resultados, o conjunto de políticas consideradas nas pesquisas passou a ser implementada a partir dos anos 2000, o que pode ser considerado um período recente, sem se olvidar, contudo, que "[...] o esforço do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento regional já remonta a quase seis décadas com resultados controversos" (MONTEIRO NETO, 2017, p. 37).

Nota-se, de antemão, que as categorias "regional" e "territorial", embora não coincidam, possuem intercambialidade de sentidos na referência a uma atuação espacial e geográfica por meio de uma política pública.

Cinco políticas identificadas são de promoção do desenvolvimento e uma delas – não implementada – diz respeito ao ordenamento territorial, momento em que as diferenciações conceituais parecem se acentuar.

A **primeira política** localizada no sistema é o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Xingu, instituído pelo Decreto n. 7.340, de 21 de outubro de 2010 e que, nos

termos do seu artigo 1º, tinha por finalidade "[...] promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita sua área de abrangência". Esta abrangência compreendia os Municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilância, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu, no Estado do Pará.

O Decreto instituinte foi revogado pelo Decreto n. 10.524, de 20 de outubro de 2020 (Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu) que, ao seu turno, foi revogado pelo Decreto n. 10.729, de 23 de junho de 2021 (Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu e institui seu Comitê Gestor).

Em análise crítica sobre o PDS do Xingu, Morelli *et.al*. (2017) apontam que o Plano teria alguns problemas estruturantes, ou seja, de elementos do planejamento estratégico, que deveriam ser observados.

Assim, para os pesquisadores, haveria uma série de alternativas propostas na política, as quais cobririam muitas pautas socioeconômicas sem alcance a outros âmbitos, especialmente o ambiental. As alternativas, ainda, seriam rasas e genéricas e as alternativas mais importantes não estariam priorizadas.

Nesse sentido, reputam os autores que o PDSX não se trataria de um instrumento de planejamento ambiental, justamente pela ausência de estratégia para o meio ambiente, bem como pelo foco excessivo no desenvolvimento econômico e demográfico, preterindo-se interesses ambientais.

Outros problemas de planejamento na política em análise seriam a generalidade de objetivos e metas, a carência de dados a embasar evidências, a fragilidade de indicadores, a pobreza de diagnóstico e alternativas e cenários pouco elaborados.

Por outro lado, Relatório de Avaliação da CGU, de 14 de março de 2022, respectivo aos exercícios de 2019, 2020 e 2021, aponta que as mudanças de governança na região teriam prejudicado a continuidade da execução do PDRSX, principalmente por embaraços à deliberação e andamento de projetos, impactando especialmente o aporte de recursos e novos editais.

Ao mesmo tempo, a redução de representatividade em comitês, com a alteração de Decreto, traria dificuldades à identificação de demandas locais, revelando-se um problema estrutural da política[3].

[3] Nos termos do Relatório: "Outro risco à efetividade do PDRSX diz respeito a algumas fragilidades verificadas no funcionamento do Comitê Gestor em sua vigência anterior (2011-2019), as quais podem reincidir no novo arranjo caso não venham a ser mitigadas. São elas: ausência de regulamentação sobre a renovação dos membros

Um **segundo achado** do Catálogo IPEA é o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a área de influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA (Plano BR-163 Sustentável), instituído pelo Decreto n, 6.290, de 6 de dezembro de 2007 e revogado pelo Decreto n. 10.346, de 11 de maio de 2020.

A finalidade, nos termos das diretrizes para elaboração e implementação do Plano, seria a de um "[...] plano de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável da região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163), cuja pavimentação está prevista no Plano Plurianual 2004-2007" (BRASIL, 2004, p. 3).

O documento prévio continha, ainda, expressa diretriz de ordenamento territorial: "Inserção da obra de pavimentação da BR-163 num processo de planejamento estratégico para o ordenamento territorial e desenvolvimento regional em bases sustentáveis" (BRASIL, 2004, p. 10).

O texto publicado do Plano, no Decreto, porém, é esvaziado de qualquer referência territorial. Em análise crítica do plano e de sua execução, Antelo (2018) identifica ter havido a ausência de uma ação governamental concertada, bem como elevados antagonismos de atores e, ainda, diferenças de percepções sobre as questões envolvidas e a falta de triagem e priorização de ações e estratégias de execução.

Pastre (2018), ao seu turno, aponta como problema central da política pública a ausência de um Plano Nacional de Desenvolvimento, com controle do uso e ocupação do solo, que estabelecesse normas institucionais para destinação dos recursos e resultados da política, para que se dessem em conformidade aos objetivos postos, o que se intensificaria por falhas de fiscalização pública e de controle social.

Desta sorte, aponta o autor que "[...] a infraestrutura, ao invés de modificar o sentido do escoamento da safra de grãos do Centro-Oeste [...] contribuiu para que a fronteira agrícola se expandisse para as áreas de floresta de Rondônia, Pará e Roraima" (PASTRE, 2018, p. 30), o que ampliaria problemas de urbanização desordenada e intervenções ambientais descontroladas.

O **terceiro resultado** do Catálogo IPEA é o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó, instituído pelo Decreto [sic] de 26 de julho de 2006 e revogado pelo Decreto n. 9784, de 7 de maio de 2019.

---

do Comitê e sobre os critérios de divisão dos recursos entre os eixos temáticos e os territórios do Plano; pouca ou nenhuma utilidade direta do documento do PDRSX para a atuação do Comitê Gestor; e a incipiência de instrumentos e práticas que visem à prevenção/mitigação de desigualdades sociais na região" (CGU, 2022, p. 37).

O Decreto de 26 de julho criou o Grupo Executivo Interministerial para acompanhar a implementação das ações de competência dos órgãos federais no arquipélago e elaborar o Plano[4].

Barros (2013) enfatizou a ausência histórica e de longa duração de ações públicas na região, destacando a necessidade de articulação interfederativa para superar obstáculos como o isolamento físico-territorial, índices de miséria e falta de apoio produtivo.

Tavares *et.al.* (2017), avaliam que o Plano, na educação, teria produzido impacto baixo, seja pelos índices ainda baixos, seja pela permanência de comunidades isoladas e sem acesso. Em termos de saúde, teria ocorrido elevação do número de estabelecimentos, sendo necessários programas de saúde familiar e estabelecimentos de média e alta complexidade.

Quanto ao saneamento básico, os autores consideram que teria havido elevação da coleta de resíduos sólidos (especialmente pela contemporaneidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010), sendo necessárias, ainda, demais políticas sobre o tema.

Respectivamente à pecuária, avaliam os autores em apreço que ocorreria baixo investimento tecnológico, com baixo desenvolvimento e capacidade competitiva, apesar do potencial expressivo. Quanto às unidades de conservação, a região ainda seria carente de estudos massivos de avaliação da biodiversidade e pressões antrópicas e, portanto, respectivas medidas de proteção.

A conclusão geral do estudo é a de que "[...] a gestão municipal precisa levar em consideração as metas estipuladas pelo plano no sentido de trazer qualidade de vida da população, desenvolver economicamente a região e trazer benefícios ao meio ambiente".

O **quarto resultado** do Catálogo IPEA é o Programa de Operações Especiais de Proteção Etnoambiental e Territorial – Proepet, instituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) por meio da Portaria n. 466, de 2021, objetivando responder a situações de urgência e emergência que visem à proteção etnoambiental e territorial dos povos indígenas.

Não foram localizados estudos avaliativos sobre o Programa que permitam depreender argumentos ao objeto deste artigo, razão pela qual não se pode analisar qualquer crítica ou comentário sobre as estratégias empregadas na política, fugindo ao escopo deste artigo realizá-lo sem fontes críticas.

---

[4] Texto integral do Plano disponível em: < https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_desenv_arquipelago_marajo.pdf >. Acesso em: 15 jun. 2023. No texto do plano, a categoria território é utilizada como elemento estratégico no seguinte sentido: "O ordenamento do território marajoara emerge como o alicerce para todas as demais medidas visando ao pleno desenvolvimento da região. Séculos de inatividade dos órgãos fundiários, federais e estaduais contribuíram para erigir no Arquipélago uma estrutura fundiária concentrada e anacrônica" (p. 83).

O **quinto resultado** obtido no Catálogo do IPEA é a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, instituído pelo Decreto n. 7.747, de 5 de junho de 2012, com o objetivo de "[...] com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas [...]".

Cunha (2019) compreende que a problemática desta política pública envolveria revirar uma base de significados anterior, qual seja, sobre a questão dos direitos indígenas sobre a terra, ou seja, sobre as demarcações e as relações multiétnicas nos territórios, de sorte que a política visada seria, ainda que um avanço no tema, uma abordagem de assimilação e de integração territorial.

Deste modo, para o autor, em tal política, o Estado permaneceria "territorialista e territorializador" – seguindo à risca sua vocação moderna – assimilando à sua lógica toda e qualquer manifestação social no seu interior, utilizando-se, por meio da territorialização, técnicas de ensino, acesso e participação[5].

O **sexto** e último resultado que retorna do Catálogo IPEA acerca de políticas territoriais é a Política Nacional de Ordenamento Territorial[6], política esta não implementada, porém com Projeto datado de 2006[7].

Acerca da não implementação da política, ao compasso de sua constância em discussões e em instrumentos de governo sem maiores desenvolvimentos, Alves (2023) esclarece:

> [...] constatou-se que embora ainda apareça em documentos oficiais - Relatórios de Gestão do atual Ministério, últimos Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias Anuais - mais recentes; a expressão *ordenamento territorial* tornou-se ainda mais dúbia e

---

[5] Destaca o autor: "Por se vislumbrar essa gama de relações de poder entre Estado, povos indígenas, instituições representativas indígenas e não indígenas, por exemplo, e por ser o território 'espaço definido por e a partir de relações de poder', o território e a territorialização passam a ser um eixo fundamental que pode contribuir para a compreensão da relação histórica entre Estado e Povos Indígenas no Brasil. Afinal, de maneira desigual, mas igualmente fundamental, desde o contato o fator terra-território tem sido crucial para a existência do colonizador e também para os povos indígenas" (CUNHA, 2019, p. 61).

[6] Na definição do Catálogo IPEA: "A adoção de uma PNOT deve ter como objetivo estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território, com base na distribuição mais equânime da população e das atividades produtivas; valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades socioculturais das regiões brasileiras; e reduzindo as disparidades e desigualdades espaciais, inter e intra-regionais". Disponível em: < https://catalogo.ipea.gov.br/politica/457/politica-nacional-de-ordenamento-territorial>. Acesso em: 18 jun. 2023.

[7] BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar)**. Projeto "Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território - PNOT". Disponível em: < https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/457_1.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023. O conceito de território, adotado no documento, envolve considerar que: "A configuração territorial é produto e produtora de novas configurações. Ela define uma série de possibilidades de investimentos e, portanto, condiciona a direção dos processos de concentração e desconcentração da economia. Mas a materialização desses processos se dá no bojo da articulação entre as estratégias concorrenciais das grandes empresas e a ação do Estado nos três níveis de governo, além, é obvio, dos processos sociais oriundos da sociedade civil." (p. 14).

> polivalente com o passar dos anos. Quando é mencionada, é dando continuidade ao padrão pós 2007 que se expressa de duas maneiras: ora como um objetivo estratégico abstrato, ora de forma indistinta de quaisquer outros planos e ações regionais, urbanas e territoriais. Quando explicitada, através da sigla PNOT, ela é sucessivamente postergada em função de outras prioridades (ME, 2019; MDR, 2021). Ou seja, nota-se a continuidade de uma presença *pro forma* que vem funcionando como um coringa para qualquer projeto territorial. Ou, por vezes, como uma inércia textual, que pode ser lida como uma intenção sem sustentação prática. Em todos os casos, a não solucionada imprecisão dos termos *territorial e ordenamento territorial* em políticas públicas nos Ministérios – que não corresponde ao entendimento e à abrangência de uma PNOT (Cf. MI, 2005, 2006) – é reiterada enquanto nebulosa persistente e, ao que tudo indica, conveniente. Enfim, enquanto política nacional continua inexistindo. Continua sendo mais uma política nacional dentre as inúmeras inertes do aparato legislativo brasileiro. (ALVES, 2023, *online*).

Assim verificadas as discussões em torno aos resultados das políticas do Catálogo IPEA, parte-se à análise dos resultados do catálogo da CEPAL para políticas públicas brasileiras de desenvolvimento territorial.

1.2 Análise de resultados do catálogo da CEPAL

Levantamento junto ao "Observatorio Regional de Planificación para el Desarollo de América Latina y el Caribe" em 15 de junho de 2023, pesquisando-se por "País: Brasil" nas áreas de Marcos Legais e Planos Nacionais nos temas de Planejamento do Desenvolvimento e Ordenamento Territorial retornaram: para Ordenamento, zero resultados de Plano e os mesmos marcos legais que resultaram para o Planejamento do Desenvolvimento.

Para o Planejamento do Desenvolvimento foram obtidos 3 (três) Planos e 4 (quatro) Marcos Legais.

Foram os Planos: Estratégia Federal de Desenvolvimento (2020-2031); Plano Plurianual 2020-2023 do Brasil; Plano Plurianual 2016-2019 do Brasil.

Os Marcos Legais: Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019 (Política Nacional de Desenvolvimento Regional); Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 (revogado pelo Decreto n. 9.810/2019); Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002 (Critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil)[8]; e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Deste levantamento, o único achado que traz argumentos novos àqueles da apreciação dos levantamentos IPEA é o ZEE.

Santos e Ranieri (2013) destacam:

[8] Nos termos do Decreto: "Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população".

> O final da década de 1980 é visto por muitos como um marco para o Zoneamento Ambiental (MILLIKAN; DEL PRETTE, 2000; LIMA, 2006), quando este passa a ser chamado Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Neste momento, o planejamento territorial da Amazônia passa a incorporar elementos ambientais na busca por uma racionalidade ecológica no ordenamento do seu território (ACSELRAD, 2001). Na tentativa de utilizar o ordenamento territorial para fazer melhor uso dos espaços e políticas públicas, o ZEE tem como principal objetivo dar apoio ao desenvolvimento econômico, sem abandonar as questões ambientais, o que justifica seu nome.

Nesse sentido, os autores colocam o ZEE na perspectiva da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída por meio da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, até porque o Decreto instituinte do ZEE regulamenta o art. 9º, inciso II ("zoneamento ambiental") da PNMA.

Ainda segundo os mesmos autores:

> No caso do Zoneamento Ambiental (ZA), em que pesem as diferentes visões a respeito de seu papel, conforme o contexto em que é discutido e aplicado, é inquestionável o seu entendimento como instrumento de ordenamento territorial (SANTOS; RANIERI, 2013).

Deste modo, em certa medida, pode-se considerar que os instrumentos da PNMA, em especial o ZEE (ZA) possam preencher certa lacuna do ordenamento jurídico no que toca ao ordenamento territorial – ainda que com enfoque, nesta perspectiva, do aspecto ambiental, o qual, contudo, é indissociável da perspectiva ambiental, social e econômica do desenvolvimento sustentável.

Os instrumentos da PNMA, incluindo o ZEE, portanto, formam uma base de elementos estratégicos de políticas públicas de desenvolvimento e, mais, de desenvolvimento territorial, na medida em que fornecem os elementos a considerar acaso se pretenda que a intervenção siga parâmetros em conformidade aos padrões de desenvolvimento sustentável.

2. DISCUSSÃO CRÍTICA NA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como é nítido do percurso das análises nos pontos precedentes, a categoria "território" e suas políticas envolve um robusto arcabouço jurídico, sobretudo no sentido dos direitos fundamentais envolvidos.

A abordagem Direito e Políticas Públicas (BUCCI, 2019), (SOUZA; BUCCI, 2019) é um caminho adequado para se refletir, quanto mais prospectivamente – e em termos de planejamento estratégico – sobre os rumos das políticas de desenvolvimento territorial, especialmente naquilo que se deve velar para haver êxito legítimo, como bem ilustram as análises vistas no estudo.

Atualmente, tem-se considerado que a abordagem consiste em "[...] uma plataforma epistêmica profícua e aberta a outras disciplinas e a interdisciplinaridade e, por outro lado,

evitando o enfraquecimento do referencial teórico e jurídico e sua colonização pela ciência política" (BOLONHA; LUCAS, 2019, p. vi). Bolonha e Lucas (2019) enfatizam que a abordagem instaura uma nova linhagem teórica para o Estado Democrático de Direito, e a perspectiva da realização dos direitos fundamentais.

Ruiz e Bucci (2019) desenvolvem uma abordagem para identificar e descrever questões em políticas públicas, centrando-se na configuração jurídica dos programas do governo. Esta abordagem é denominada Quadro de Problemas de Políticas Públicas[9], uma ferramenta que sistematiza informações para uma análise jurídico-institucional. Ela compila dados sobre grupos interessados, processos decisórios e entidades participantes, fundamentando-se no Quadro de Referência de uma Política Pública[10] (BUCCI, 2013), método aplicável às políticas estruturadas.

Dos levantamentos realizados nos catálogos de políticas públicas e das leituras críticas do seu conteúdo, pode-se realizar uma análise substancial, ainda que não se aplique a metodologia do Direito e Políticas Públicas, e sim se realize a sua premissa fundante da leitura do direito sobre as extensões das políticas.

Uma primeira observação é a de que os estudos evidenciaram que, embora os estudos preliminares tenham desenvolvido a complexidade do conceito de território – como é notório no caso da (não existente) política brasileira de ordenamento territorial – dificilmente a categoria, em toda sua substância e potencial, passa à prática (ou à implementação da política pública) sem ser retirada do texto definitivo ou, mais, sem sequer a política ser implementada.

Muito embora se possa compreender que o ZEE (ZA) preencha certa lacuna da política de ordenamento territorial, fato é que seu alcance notadamente se apresenta limitado na magnitude de relações que uma política de ordenamento poderia (e deveria) abranger para ser compatível em largo espectro com os direitos fundamentais.

Pela flutuação dos sentidos, parece tornar-se evidente que uma compreensão do território, para além da dogmática do Estado Moderno e sua soberania espacial, precisará enfrentar as dimensões do desenvolvimento sustentável (economia, sociedade e ambiente), bem como ir além destas categorias e adentrar no que há de relações de poder e história no tecido específico que se pretende intervir pela política. Talvez seja este o ponto mais delicado do tema.

---

[9] Conforme Ruiz e Bucci (2019): 1) Situação-problema; 2) Diagnóstico situacional; 3) Solução hipotética; 4) Contexto normativo; 5) Processo decisório; 6) Etapa atual do processo decisório; 7) Arena institucional; 8) Protagonistas; 9) Antagonistas; 10) Decisores; 11) Recursos de barganha.

[10] Conforme Bucci (2013): 1) Nome oficial do programa de ação; 2) gestão governamental 3) base normativa; 4) desenho jurídico institucional; 5) Agentes governamentais; 6) Agentes não governamentais; 7) mecanismos jurídicos de articulação; 8) escala e público-alvo; 9) dimensão econômico-financeira do programa; 10) estratégia de implantação; 11) funcionamento efetivo do programa; e 12) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Como a categoria de território carrega forte consigo a noção de poder e, portanto, de conflito de interesses, resta marcado aos projetos que tocam a categoria uma dissolução da política a partir de falhas do Estado e jogos de força concretos, no território em específico.

Como essas políticas, nos casos vistos, tentam operar sobre territórios de elevada conflituosidade ideológica e de interesses, parece a tentativa se diluir justamente na espacialidade que se pretendia fosse transformadora, dialógica ou harmonizante.

A colaboração interfederativa aparece em todas as políticas como um elemento de sucesso, o que se reflete na qualidade das construções de espaços participativos, governanças e comitês, com afinidade aos entes governamentais e demais atores que convivam no território.

Esta articulação, com ênfase nos aspectos locais, revela-se decisiva não apenas a melhor alocação de recursos quanto, principalmente, ao desenho efetivo de objetivos e metas condizentes com a realidade, que possam fornecer indicadores fidedignos e, assim, promover um desempenho efetivo e racional.

Estes elementos, pois, parece que devam integrar um planejamento estratégico de políticas públicas que se preocupem com a qualidade jurídica de seu conteúdo e estruturação.

Analistas destas políticas, portanto, têm evidenciado que:

> Em tempos de recursos mais limitados, surge como esforço inescapável garantir melhor efetividade e eficiência na utilização das fontes existentes. Neste caso, a coordenação de políticas públicas distintas com rebatimentos no território se apresenta como imprescindível. A dimensão referida à coordenação não deve se limitar apenas aos aspectos setoriais das políticas nacionais, mas também ao nível de coordenação federativa dessas políticas (MONTEIRO NETO, 2017, p. 58-59).

Por isso, pode-se compreender que uma política pública que minimamente pretenda enfrentar a temática do território sem reduzi-lo a um sinônimo de desenvolvimento regional ou afins, precisará enfrentar a complexidade política e espacial trazida pela noção de território para além do uso do termo ou seu significado espacial dissociado do político, do cultural, do antropológico.

Ao cabo desta análise, quer-se destacar que a função estratégica do território é muito mais complexa do que o conceito dogmático de território como limite e fronteira, e é esta complexidade social, ambiental e econômica que o formulador de políticas públicas (e os decisores) precisarão contemplar em seu trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo não pretendeu ser um levantamento exaustivo de políticas públicas alinhadas ao desenvolvimento e ordenamento territorial, tampouco cogitou que as avaliações

de desempenho verificadas consistam em verdades definitivas sobre a qualidade da implementação e dos resultados das políticas. Cingiu-se, assim, ao universo recortado dos levantamentos feitos, na forma indicada.

Para além disso, pretendeu-se verificar uma medida de série de argumentos que podem ser opostos às políticas públicas em sua estrutura e efeitos e, assim, das lições apreendidas de experiências efetivadas, obter elementos para pensar a qualidade de novos ciclos de novas políticas públicas para o desenvolvimento e o ordenamento territorial.

O pressuposto de Direito e Políticas Públicas permite acessar o conteúdo crítico das análises e incorporar seus resultados em novas formulações, monitoramento, avaliação, reformulações.

Observou-se, assim, que a noção de manejo estratégico é ínsita à própria noção de políticas públicas. Nesse sentido, a qualidade de planejamento estratégico e a viabilidade de sua execução é decisiva para que se possa propriamente observar uma política pública.

Ao mesmo tempo, o território emerge como um complexo de relações humanas e sociais sobre um espaço, o que traz o problema desde os usos e ocupação do solo até a história cultural e a complexidade socioeconômica e ambiental construídas na geografia. O próprio histórico de políticas na área é uma variável estratégica no planejamento de um plano sobre o território, seus espaços, paisagens, lugares.

Por isso, o problema antropológico e cultural se revela tão relevante ao desenvolvimento territorial quanto o zoneamento ambiental e os recortes de espaços em que certas atividades podem ser desenvolvidas.

De modo concomitante, a força de governanças e representatividades também assume papel decisivo na qualidade do projeto, principalmente face às divergências e conflituosidades políticas havidas em culturas de largo prazo de desequilíbrio, sendo necessária, assim, também a colaboração interfederativa.

Embora as políticas levantadas nesse estudo sejam do governo federal, nenhuma delas se realiza no plano nacional senão demandando as forças subnacionais para tornar possíveis os objetos das ações.

A estruturação das políticas públicas precisa assimilar estas variáveis e ao mesmo tempo se desenhar com objetivos e metas adequados a esta complexa realidade em que se pretende intervir. Mecanismos de fiscalização, monitoramento e avaliação, com bons indicadores, devem se somar à qualificação estratégica do plano e do planejamento.

Um planejamento público, que se pretenda estratégico e, sobretudo, que se realize segundo a legalidade e a constitucionalidade que obrigam a Administração Pública que institui

políticas públicas, pode encontrar nestes elementos mínimos algum Norte para sua construção e, assim, chances maiores de produzir a almejada efetividade social que se espera. Já será um grande passo face obsoletas burocracias que ainda se pretendem perpetuar.

REFERÊNCIAS

ALVES, Cintia de Souza. Resgatando a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Iniciativas no período de 2015 a 2021. **Confins** [En ligne], n. 58, mar. 2023. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/50386>. Acesso em: 15 jun. 2023.

ANTELO, Fernanda do Socorro Ferreura Senra. Transversalidade da política ambiental na Amazônia: uma análise do plano BR-163 sustentável a partir do modelo de múltiplos fluxos. **IdeAS**, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e sociedade, v. 10, n. 1-2, p. 34-62, 2016 [publicado em jun. 2018].

BARROS, Márcio Junior Benassuly. Território e desenvolvimento: uma análise crítica do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó-Pará. **Revista GeoAmazônia**, Belém, n. 01, v. 01, p. 40 - 54, jan./jun. 2013.

BRASIL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas**. Nota técnica n. 50, ago. 2021. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210824_nt_diset_n_50.pdf >. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota metodológica versão 2022**, Catálogo de políticas públicas. 2022. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/arquivos/posts/7181-notametodologica2022final.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163**. Diretrizes para sua elaboração e implementação (versão 29.01.2004). Disponível em: < https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/7_1.pdf >. Acesso em: 15 jun. 2023.

BOLONHA, Carlos; FORTES, Pedro Rubom Borges; LUCAS, Daniel de Souza. Uma gramática sobre as instituições: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. i-vii, set./dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ [Org.]. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set.-dez. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação**. Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional. Unidade auditada: Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. Município: Brasília/DF. Relatório de Avaliação: 902738. Disponível em: < https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1164621 >. Acesso em: 20 jun. 2023.

CUNHA, Ricardo de Mattos Martins. **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI, Decreto 7.447, de 5 de junho de 2012: uma territorialização estatal?** Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em História, Departamento de História da Universidade Federal de Santa Catarina. Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Vulfe Nötzold. Florianópolis, 2019.

MORELLI, Ana Clara [et.al.]. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu**. 2017 Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5847361/mod_resource/content/1/Apresentac%CC%A7a%CC%83o.pdf >. Acesso em: 20 jun. 2023.

MONTEIRO NETO, Aristides [et. al.]. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: MONTEIRO NETO, Aristides [et. al.]. [Org.]. **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

PASTRE, Rafael. Plano de Desenvolvimento Regional BR-163 Sustentável: avaliação das repercussões das ações estratégicas em infraestrutura sobre o norte do Mato Grosso. **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, v. 7, n. 1, p. 5-34, 2018.

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

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019.

SANTOS, Mariana Rodrigues Ribeiro dos; RANIERI, Victor Eduardo Lima. Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 4, p. 43-60, 2013.

SOUZA, Matheus; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019.

TAVARES, Paulo Amador Tavares [et. al.]. Desenvolvimento territorial sustentável: uma análise das políticas públicas planejadas para os municípios do Arquipélago do Marajó (PA). **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, jan.-mar. 2017. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/01/marajo.html>. Acesso em: 17 jun. 2023.