

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

Suellen Wallace Rodrigues Fernandes

**CONTRIBUIÇÕES DA CIÊNCIA GEOGRÁFICA**  
**ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Orientadora: Prof. Dra. Marília Steinberger

Tese de Doutorado

Brasília, setembro/2015

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

Suellen Wallace Rodrigues Fernandes

**CONTRIBUIÇÕES DA CIÊNCIA GEOGRÁFICA ÀS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Tese de Doutorado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutora em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica.

Orientadora: Prof. Dra. Marília Steinberger

Brasília  
2015

FF363c      Fernandes, Suellen Wallace Rodrigues  
              Contribuições da ciência geográfica às políticas  
              públicas / Suellen Wallace Rodrigues Fernandes;  
              orientador Marília Steinberger. -- Brasília, 2015.  
              221 p.

              Tese (Doutorado - Doutorado em Geografia) --  
              Universidade de Brasília, 2015.

              1. Geografia e políticas públicas. 2. dimensão  
              espacial. 3. Estado e território. I. Steinberger,  
              Marília , orient. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Nome do Autor

A Maria Flor e Maitê, que me fazem desejar cada vez mais um mundo melhor.

## AGRADECIMENTOS

À Marília Steinberger, a quem eu tenho um grande carinho, respeito e admiração. Já são doze anos de convivência, aprendizado e amizade. Agradeço não só por ter me apresentado à pesquisa, ainda na iniciação científica, mas por ter acompanhado toda minha formação acadêmica e me contagiado com a paixão pela Geografia.

À professora Ignez Barbosa, pela imensa generosidade em compartilhar tamanha experiência e sabedoria. A cada encontro que tínhamos, eu sempre voltava mais admirada: não era somente a questão de ter um profundo conhecimento em Geografia, mas a maneira de repassar esse conhecimento, a interpretação, os exemplos e as conexões com as experiências vividas.

Ao professor Everaldo Costa, pela acolhida inquietante no estágio docente, pela disponibilidade em ajudar, pelas valiosas sugestões na qualificação e pelos esclarecimentos pós-qualificação.

Ao professor Neio Campos, acima de tudo pela simpatia de sempre, por ser um professor tão receptivo e solidário, pelo incentivo, críticas e sugestões na qualificação;

Ao professor Everaldo Melazzo, que infelizmente não pode participar da qualificação 'oficialmente', mas que teve o cuidado de nos enviar suas considerações, mostrando-se sempre tão prestativo;

Aos professores Fernando, Marli Sales e Marília Peluso que me apresentaram um outro lado da vida acadêmica, por meio da experiência na Educação à distância, nas aulas de Métodos e Técnicas de pesquisa em Geografia e na orientação de trabalhos finais;

Ao Wilton Costa e à Cynthia Bertholini, por compreenderem minha ausência, apoiarem e serem os melhores chefes que alguém pode ter; e a todos os colegas da ANTT, pelo apoio e incentivo nas horas de tensão;

Ao João Wallace e à Maria Cleuza, por serem sempre pais tão presentes e participativos, dando um apoio imprescindível e acreditando na minha capacidade, e por serem avós melhores ainda, preenchendo com a melhor forma de amor minhas ausências;

À Fabrícia Wallace (Ciça), antes de mais nada, por significar tanto pra mim, é meu maior exemplo, minha melhor amiga, e o melhor de tudo, minha irmã. Sem seu apoio do início ao fim nada disso teria dado certo! Obrigada pelas melhores revisões e traduções;

Ao João Wallace Jr. (Ju), por compartilhar tantos anos de estudos juntos e por ser parceiro em todas as horas. Mesmo a distância, eu sabia que podia contar com seu apoio! Obrigada pelos debates sobre a administração pública!

Ao Clecius, pelo carinho e cuidado para que nossas pequenas não sofressem muito com minha ausência. Obrigada por aguentar toda a tensão, mau-humor, desespero e por ainda me ajudar muito na tese. Enfim, obrigada por todo amor e por ter ficado ao meu lado;

A Maria Flor e Maitê por preencherem minha vida com amor e carinho, pelos consolos na hora do desespero, pelas mensagens e ‘montinhos’, por me forçarem a desligar a cabeça um pouco e principalmente por suportarem minha ausência;

A Daniele, Giselle, Isabela, Larissa e Renata, queridas geógrafas, por serem tão amigas ao ponto de reservarem o tempo delas para discutir minha tese e suportarem esses quatro anos de lamentações;

Ao amigo e geógrafo Rodrigo Vilela, pela gentileza em me ajudar e por incorporar tão bem as ideias e representá-las nos mapas;

Ao compadre Piero Eyben, por sempre me aconselhar sobre a vida acadêmica, pela paciência e pelo incentivo e explicações sobre a etimologia de geografia;

Às minha família querida, pelo apoio de sempre;

Aos funcionários do PPGA, Simoni, Jorge e Agnelo, por serem sempre tão prestativos e dispostos a resolver nossos problemas.

A Garu, Nero e Zaira, pela companhia do dia-a-dia, minimizando a sensação de solidão, apesar dos livros sujos e folhas amassadas;

A Capes, pelo apoio financeiro concedido através da Bolsa de pesquisa vigente entre março de 2012 e dezembro de 2014;

A Agência Nacional de Transportes Terrestres, pela concessão da licença capacitação para a elaboração dessa tese;

A todos aqueles que não citei nominalmente, mas que sabem que o simples sorriso já servia de apoio e refúgio.

## RESUMO

A presente tese parte do pressuposto de que o interesse dos geógrafos pelas políticas públicas reside no fato delas serem capazes de alterar a geografia nos territórios em que incidem. Isso significa reconhecer que as políticas públicas possuem uma dimensão espacial, que tem sido desconsiderada na formulação de políticas. Ao mesmo tempo, não há um aprofundamento teórico sobre políticas públicas dentro da Geografia que promova um diálogo efetivo com seus formuladores e os estudiosos. A partir dessas considerações, é possível afirmar que a tese defendida é a de que as políticas públicas possuem uma geografia imbricada, incipientemente explorada. Assim, o objetivo da tese foi revelar as contribuições que a ciência geográfica fornece à formulação de políticas públicas. Tais contribuições foram apreendidas por duas vias: pela análise histórica do papel da ciência geográfica nas políticas públicas e pela análise do olhar que os autores de teses de doutorado defendidas em programas de pós-graduação em Geografia no Brasil lançam sobre políticas públicas. A análise histórica mostrou que a Geografia exerceu um papel operacional e ideológico importante para a constituição dos Estados Nacionais, conferindo legitimidade à dominação dos territórios; contudo, esse papel tornou-se só operacional na constituição dos Estados como corporações e na suposta rendição dos Estados à globalização, pois a dimensão espacial foi sendo anulada no discurso ideológico em nome de uma supervalorização econômica. Paralelo a isso, o debate geográfico nas universidades, que assumiu um viés crítico desde a década de 1970, tem questionado esses discursos mostrando que há um agravamento dos desequilíbrios espaciais. Nesse sentido, as teses de doutorado analisadas revelam que o interesse dos geógrafos por políticas públicas, apesar de crescente, ainda é pequeno, e há uma tendência à fragmentação do conhecimento, devida ao direcionamento das teses para estudos de caso de políticas específicas. Apesar disso, a análise das teses permitiu identificar que as diferentes abordagens encontradas ajudam a revelar a dimensão espacial das políticas públicas. Dessa forma, os resultados encontrados mostram que o olhar geográfico sobre as políticas públicas contribui com a identificação de problemas sociais, a formulação de propostas, a inclusão de agentes sociais ao debate, a articulação entre políticas, a definição das escalas de ação e recortes espaciais e a avaliação dos efeitos produzidos pelas políticas públicas nos territórios.

**PALAVRAS-CHAVE:** ESPAÇO GEOGRÁFICO – ESTADO – GEOGRAFIA –  
POLÍTICAS PÚBLICAS – TERRITÓRIO

## **ABSTRACT**

The present thesis starts from the assumption that the interest of geographers for public policy resides in the fact that they are able to change the geography in the territories to which they apply. It means recognizing that public policies have a spatial dimension, which has been not considered in policy making. At the same time, there isn't a profound theoretical approach on public policy within Geography that promotes an effective dialogue with its policy makers and researchers. Based on these considerations, it is possible to assert the thesis that public policies have an imbricated geography, superficially explored. Therefore, the aim of the thesis was to reveal the contributions that the geographical science provides to the formulation of public policies. These contributions were apprehended in two ways: by the historical analysis of the role of geographical science in public policy and by the analysis of the glance that the authors of doctoral theses defended in postgraduate programs in Geography in Brazil launch about public policy. The historical analysis showed that geography played an important operational and ideological role for the establishment of nation states, giving legitimacy to the domination of the territories; however, this role has become operational only in the constitution of states and corporations and the supposed surrender of the states to globalization as the spatial dimension was being aborted in the ideological speech on behalf of an economic overvaluation. Thus, the analyzed doctoral dissertations reveal that the interest of geographers for public policies, although it has been growing, is still small, and there is also a tendency to the fragmentation of knowledge, due to the direction of these theses to the study of specific policy cases. Nevertheless, the analysis of the theses identified that the diverse approaches found help to reveal the spatial dimension of public policy. Thus, the results show that the geographic look at the public policy contributes to the identification of social problems, formulation of proposals, the inclusion of social actors to debate the link between policies, the definition of action ranges and spacial and evaluation of the effects produced by public policies in the territories.

**KEYWORDS: GEOGRAPHIC SPACE - STATE - GEOGRAPHY - PUBLIC POLICY - TERRITORY**

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	
LISTA DE TABELAS	
LISTA DE FIGURAS	
INTRODUÇÃO.....	16
PROBLEMATIZAÇÃO .....	19
OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	23
JUSTIFICATIVA.....	25
ESTRUTURA DA TESE.....	27
CAPÍTULO 1: GEOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
1.1 – A GEOGRAFIA, O CONHECIMENTO GEOGRÁFICO E A CIÊNCIA GEOGRÁFICA.....	30
1.2 – MUDAR A CONCEPÇÃO DE GEOGRAFIA, MUDAR A CONCEPÇÃO DE ESPAÇO.....	42
1.3 – CONCEITOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE GEOGRÁFICA.....	51
1.4 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB UMA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA.....	64
1.5 – A GEOGRAFIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	75
1.6 – O PAPEL DA CIÊNCIA GEOGRÁFICA E DOS GEÓGRAFOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	79
CAPÍTULO 2: O REVELAR DA GEOGRAFIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	85
2.1 – A GEOGRAFIA DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O TERRITÓRIO.....	86
2.1.1 – A geografia na formação dos Estados modernos.....	87
2.1.2 – A geografia na organização do Estado como corporação.....	94
2.1.3 – A geografia na suposta rendição do Estado à globalização.....	103
2.2 – A INSERÇÃO DA GEOGRAFIA NO BRASIL.....	109
2.2.1 – A geografia na formação do Estado brasileiro.....	110
2.2.2 – A geografia na estrutura institucional do planejamento no Brasil.....	115
2.3 – O TERRITÓRIO E A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..	126
CAPÍTULO 3: AS PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NA GEOGRAFIA.....	135
3.1 – A PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA NO BRASIL.....	137

3.2 – TESES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA.....	143
3.3 – A DIVERSIDADE TEMÁTICA DAS TESES: O ENTENDIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CATEGORIAS GEOGRÁFICAS ACIONADAS.....	148
3.3.1 – Políticas Sociais.....	151
3.3.2 – Políticas Setoriais / Econômicas.....	154
3.3.3 – Políticas Espaciais.....	158
3.4 – ABORDAGENS GEOGRÁFICAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	186
CONCLUSÕES.....	192
REFERÊNCIAS.....	197

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGB	- Associação de Geógrafos Brasileiros
APA	- Área de Proteção Ambiental
BDTD	- Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCMA	- Corredor Central da Mata Atlântica
CFE	- Conselho Federal de Educação
CNPQ	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COPASA	- Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPTM	- Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
DNOCS	- Departamento Nacional de Obras contra a Seca
EDR	- Escritório de Desenvolvimento Rural
ENANPEGE	- Encontro Nacional de Pós - Graduação em Geografia
EPEA	- Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
FUNTEC	- Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico
GAM	- Grupo de Áreas Metropolitanas
GEO	- Global Environmental Outlook
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	- Instituto Brasileiro de Inovação, Ciência e Tecnologia
IFES	- Institutos Federais de Ensino Superior
IHGB	- Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro
INE	- Instituto Nacional de Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQAV	- Índice de Qualidade de Áreas Verdes
MAB	- Movimento dos Atingidos por Barragens
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONU	- Organização das Nações Unidas
OUCVS	- Operação Urbana Consorciada Vila Sônia
PAA	- Programa de Aquisição de Alimentos

PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PDSRT	- Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística Meio-Norte
PELJ	- Parque Ecológico da Lagoa da Jansen
PNCF	- Programa Nacional de Crédito Fundiário
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	- Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira
PNLM	- Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses
PNLT	- Plano Nacional de Logística e Transportes
PNPG	- Plano Nacional de Desenvolvimento da Pós-Graduação
PNRA	- Política Nacional de Reforma Agrária
PNRS	- Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPA	- Plano Plurianual
PRODECER	- Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado
PRODETUR	- Programa de Desenvolvimento do Turismo
PROECOTUR	- Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	- Programa Territórios Rurais
PROSAMIM	- Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus
REUNI	- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RMSP	- Região Metropolitana de São Paulo
SGRJ	- Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro
SIG	- Sistema de Informação Geográfica
SISLEG	- Sistema Estadual de Implantação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal
SISRH	- Sistemas de Informações sobre Recursos Hídricos
SNUC	- Sistema Nacional de Unidades de Conservação –
SUDECO	- Superintendência de Desenvolvimento do Centro – Oeste
SUS	- Sistema Único de Saúde
UC	- Unidade de Conservação
UECE	- Universidade Estadual do Ceará
UEL	- Universidade Estadual de Londrina
UEPG	- Universidade Estadual de Ponta Grossa

UERJ	- Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFC	- Universidade Federal do Ceará
UFG	- Universidade Federal de Goiás
UFGD	- Universidade Federal de Grande Dourados
UFGRS	- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
UFPB	- Universidade Federal da Paraíba
UFRGS	- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN	- Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFS	- Universidade Federal do Sergipe
UFSC	- Universidade Federal de Santa Catarina
UFU	- Universidade Federal de Uberlândia
UGRHI	- Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Pontal do Paranapanema
UnB	- Universidade de Brasília
UNESP	- Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	- Universidade de Campinas
UNICENTRO	- Universidade Estadual do Centro-Oeste
UNILAB	- Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro – Brasileira
UNIOESTE	- Universidade Estadual do Oeste do Paraná
USP	- Universidade de São Paulo

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Congressos da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro .....	114
Tabela 2 - Presidentes do IBGE .....	123
Tabela 3 - Tabela das Instituições de Ensino Superior e as teses selecionadas vs. teses disponibilizadas .....	146
Tabela 4 - Teses sobre Políticas Sociais .....	151
Tabela 5 – Teses de Políticas Setoriais e Econômicas .....	154
Tabela 6 Teses sobre Políticas Ambientais .....	162
Tabela 7 - Teses sobre Políticas Urbanas .....	171
Tabela 8 - Teses sobre Políticas Rurais .....	181

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etimologia de geografia .....	31
Figura 2 - Organograma do IPEA.....	124
Figura 3: Organograma do IBGE .....	125
Figura 4 Mapa da evolução Temporal dos Programas de Doutorado em Geografia .....	138
Figura 5 - Gráfico da evolução dos programas de Doutorado em Geografia no Brasil por décadas.....	140
Figura 6 - Mapa dos Programas de Doutorado em Geografia por Unidade da Federação.....	141
Figura 8 - Teses Seleccionadas por Universidade.....	147
Figura 9 - Distribuição anual de teses seleccionadas.....	148
Figura 10 - Número de Teses por Tipo de Política.....	150
Figura 11 - Divisão das Políticas Públicas Espaciais.....	159
Figura 12 - Abordagens geográficas sobre políticas públicas.....	188

## INTRODUÇÃO

Há que se começar esta tese pela inegável importância do debate das políticas públicas atualmente. No Brasil, corroboram com a importância desse debate a falta de diálogo entre os três poderes, que paralisa boa parte das ações, e a tensão evidente entre diferentes atores e agentes no território nacional, vistas nas manifestações dos mais diversos tipos que vêm ocorrendo nesta segunda década do século XXI.

Também contribui para colocar as políticas públicas em evidência o fato de que, desde o início do século, estão sendo implementadas e amplamente divulgadas políticas públicas com uma maior abrangência de questões públicas no Brasil. Tais políticas assumem marcadamente um forte discurso de participação social e de descentralização das ações, reconhecendo a existência de interesses individuais e privados, mas também de interesses coletivos. Dentre essas políticas, estão o Plano Nacional de Logística e Transportes do Ministério dos Transportes, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, a Política de Desenvolvimento Produtivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Política Nacional de Resíduos Sólidos do Ministério do Meio Ambiente.

A insígnia da inclusão social é uma constante nesses documentos, incitando discussões polêmicas, porém muito necessárias para uma sociedade mais justa, como a questão do analfabetismo, da discriminação racial, da exploração infantil, da fome e da pobreza, da homofobia, da igualdade de gêneros. Toda essa abertura, no entanto, muitas vezes é contradita por discursos que visam a manutenção do formato atual do sistema capitalista e do privilégio de determinados setores.

Vale ressaltar ainda que muitas das ações propostas por tais políticas acabam gerando conflitos entre os agentes públicos e choques entre as próprias políticas, uma vez que são elaboradas de forma segmentada, sem que haja eficiente interlocução entre seus formuladores. É preciso considerar que as ações de tais políticas são conduzidas não somente pelos Poderes Executivos e suas diferentes instituições, mas também pelo Legislativo e o Judiciário, em todas as esferas – federal, estadual e municipal, o que potencializa a possibilidade de choques e conflitos entre os próprios agentes públicos.

A fragmentação das políticas dada pela visão segmentada da realidade e a falta de interlocução entre formuladores incorrem, portanto, em um dos problemas atuais no que tange à temática. Quando se trata de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, por exemplo, é preciso discutir, no âmbito de uma problemática ambiental, o incentivo ao consumo desenfreado, e também definir o papel dos estados federados e dos municípios na implementação das ações dessa política. No mesmo sentido, uma política de Turismo não deve propor a construção de hotéis sem que haja um estudo prévio da infraestrutura básica das cidades; além disso, a divulgação do turismo deve estar atenta à capacidade de lotação do local. Tratando-se de uma Política Urbana, é preciso falar de acesso à moradia, mobilidade e transportes, saneamento básico e vários outros subtemas. O mesmo acontece com outras políticas que deveriam estar integradas e convergir para objetivos sintonizados, como as políticas agrícola, agrária, de transporte e tantas outras que implicam direta ou indiretamente nas demais.

Assim, a importância do debate sobre políticas públicas também se afirma pelas questões que são suscitadas por ele, pois supera a visão específica sobre o papel do Estado e aborda diretamente as diretrizes de suas ações contrapostas às questões sociais. Isso significa reconhecer, portanto, que paralelos a essas ações, estão os problemas e questões da sociedade, tomados como justificativas dos agentes governamentais para a definição de políticas públicas. Significa ainda que esses problemas, entretanto, nem sempre são de fato públicos, assim como as políticas públicas elaboradas não são necessariamente destinadas ao bem-estar de uma dada coletividade, respondendo muitas vezes, em contrapartida, a interesses individuais.

Dessa forma, é trazido ao debate o jogo político que permeia as políticas públicas. Observar esse jogo político conduz a discussão para a questão dos conflitos de interesse dos diversos atores que compõem o debate e aos discursos e às intencionalidades ligadas a esses atores, sejam eles públicos ou privados. Embora muitas vezes destoantes de suas reais intencionalidades, os discursos são usados para obtenção do apoio da opinião pública, fazendo com que as formas e a velocidade de propagação das informações, dadas pela diversidade dos meios de comunicação e a massificação, também mereçam atenção.

Vê-se configurar, no contexto atual, uma profusão de ‘discursos prontos’, produzidos e reproduzidos em larga escala, que acabam por homogeneizar as ações atuais e por não solucionar os problemas reais, pois trazem soluções prontas, negligenciando as especificidades territoriais, bem como acarretando outros tantos problemas no território.

Exemplos disso são os discursos do ambientalismo apocalíptico<sup>1</sup>, do desenvolvimentismo padronizador, da sustentabilidade ilusória<sup>2</sup>, do progresso como “única saída”<sup>3</sup> e o da competitividade violenta<sup>4</sup> entre outros.

Há também o discurso da globalização aceleradora e engolidora de espaços, que difunde uma noção de espaço como algo homogêneo e inerte, levando a uma crença no desaparecimento das barreiras espaciais e na desvalorização dos Estados Nacionais e seus territórios, colocando o global e o local como únicas escalas de análise e ação. Contrariando esse discurso, a análise partindo do território evidencia que essas ideias são usadas para encobrir as ações que acarretam mais desigualdades sócio-espaciais, agravando os problemas ou criando outros ainda maiores, em todas as escalas, incluindo a nacional e regional.

Olhar pela perspectiva do território leva, portanto, ao reconhecimento da dimensão espacial das políticas públicas que fornece importantes instrumentos capazes de transparecer as contradições entre problemas e ações públicas, discursos e intencionalidades. Diferentemente do que é propagado, o espaço geográfico tem sua importância reafirmada diante da heterogeneidade de um mundo cada vez mais complexo, resultado das constantes transformações produzidas pelo sistema capitalista e seus interesses: novas técnicas surgem a cada dia, a ciência avança cada vez mais e a intensidade do fluxo de informações é excessiva.

Diante dos fatores elencados, vê-se justificado o gradativo crescimento das Políticas Públicas, temática que nasceu como subárea da Ciência Política e que ganha proporções cada vez maiores e desperta o interesse de diferentes áreas do conhecimento. A amplitude do tema é proporcional à quantidade de áreas de conhecimento que se propõem a debatê-lo: Administração, Antropologia, Arquitetura, Ciência Política, Direito, Economia, Geografia, História, Pedagogia, Psicologia, Serviço Social e Sociologia. Mediante a especificidade de cada área, veem-se diferentes abordagens, que se propõem a pensar estratégias de gestão e planejamento, compreender o processo de formação de agenda, formulação, tomada de

---

<sup>1</sup> O terrorismo midiático em torno das questões ambientais serve, em grande parte, para o comércio de produtos “ambientalmente corretos”.

<sup>2</sup> M. Adélia Souza (2009) em seu artigo “Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: as metáforas do capitalismo” argumenta que sustentabilidade não tem fundamento dentro do modo de produção vigente.

<sup>3</sup> David Harvey (2001) em seu livro *A condição pós-moderna* explica que o progresso é um discurso característico do pensamento racionalista.

<sup>4</sup> Milton Santos (1994) em seu livro *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional* considera que a competitividade é um discurso elaborado nesse período técnico-científico informacional que não possui nenhum acento moral, considera-o uma violência.

decisões, implementação e avaliação envolvidos; estudar o papel dos atores, conflitos e disputas de poder; analisar as implicações sociais, culturais, históricas e espaciais, entre tantas outras questões.

O campo de Políticas Públicas tem se constituído, portanto, como uma área de conhecimento em busca de um caráter interdisciplinar, procurando pontos de convergência entre essas diferentes abordagens. O desafio que se coloca a pesquisadores interessados na consolidação dessa área é conseguir estabelecer uma maior troca de conhecimentos dentro das especializações para que seja possível chegar a avanços teóricos e metodológicos sobre o tema. É nesse contexto que serão abordadas nessa tese as contribuições da ciência geográfica às políticas públicas.

## **PROBLEMATIZAÇÃO**

Certamente, as teorias gerais sobre políticas públicas são um tema tratado com maior profundidade pela Ciência Política, pela Sociologia e pela Administração Pública. Em geral, a preocupação dessas áreas é com o processo de política pública, enfocando, sobretudo, nos atores e instituições, deixando claro que se trata, antes de mais nada, de um processo político-administrativo. No entanto, escapa a essa centralidade político-administrativa a dimensão espacial das políticas públicas, observada a partir de sua conexão com o espaço e também com o território.

Fora da Geografia, a dimensão espacial das políticas públicas aparece de maneira ancilar nas pesquisas sobre políticas públicas, geralmente como subordinada das dimensões econômica e política, suprindo somente a necessidade de localização e distribuição espacial desses fatores. Além disso, o espaço, seus recortes e categorias aparecem em pesquisas que tratam aspectos pontuais sobre políticas específicas, sobretudo sobre as políticas ambiental, territorial, regional, urbana e rural.

A necessidade de recuperar noções espaciais para tratar das políticas acima elencadas pode ser justificada pelo fato dessas políticas públicas específicas serem consideradas políticas públicas espaciais<sup>5</sup>, ou seja, são políticas que possuem vinculação direta com o espaço por meio de suas questões-noções centrais: ambiente, território, região, cidade e

---

<sup>5</sup> A especificidade dessas políticas é abordada por Steinberger (2006, p. 33) que considera que esse grupo de políticas possui o diferencial de ter o espaço como fundamento.

campo. Assim, cabe observar que o espaço, mesmo quando aparece como fundamento de uma política, é tratado como localização.

Mas convém lembrar que muitos dos discursos contidos nos documentos de política pública mais recentes do Brasil também vêm incorporando noções espaciais. Um exemplo disso é o “Plano Nacional do Turismo 2013-2016”, que fala da regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento, ou ainda o programa “Territórios da cidadania”, do Ministério do Desenvolvimento Social, que apresenta uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável para a superação da fome e pobreza no meio rural.

Isso mostra a necessidade de um aprofundamento no debate sobre a dimensão espacial das políticas públicas, pois os debates existentes, ao considerarem o espaço como elemento inerte no processo político-administrativo, deixam de considerar o fundamento geográfico que há na relação entre espaço e políticas públicas. É preciso compreender que as políticas públicas, enquanto processos sociais que acontecem no espaço, são capazes de alterar as geografias dos territórios nos quais incidem. Assim, a análise da dimensão espacial das políticas deve levar em consideração o espaço geográfico, que é construído a partir da vida do indivíduo, relacionando-se com o meio e com a sociedade.

Do ponto de vista geográfico, é factual que as políticas públicas são capazes de alterar a dinâmica do espaço, trazendo novos elementos (objetos e ações), ou remodelando os existentes, por meio de novos significados e funções, e, principalmente, alterando os arranjos espaciais. Ao mesmo tempo, devem ser examinados também os entraves espaciais e a participação ativa do espaço nas questões públicas. De uma perspectiva política, isso significa que as políticas públicas impactam no território, em seus usos e usuários, mudando as relações entre eles, sendo capazes de regular o uso do território e também provocar desterritorializações, territorializações e reterritorializações, sendo que, ao mesmo tempo, o território pode influenciar no sucesso ou insucesso das políticas públicas.

Mas se há, portanto, um fundamento geográfico na dimensão espacial das políticas públicas, é pertinente questionar a participação da ciência geográfica nesse debate. Diante da maior parte das reflexões sobre o tema, é possível afirmar que a Geografia, muitas vezes, é esquecida, deixada de lado e quando muito é lembrada pela produção de mapas e representações cartográficas<sup>6</sup> nas políticas públicas. Um exemplo emblemático desse

---

<sup>6</sup> Embora esses nem possam ser mais considerados instrumentos exclusivos da ciência geográfica, pois com a difusão das tecnologias, tornaram-se acessíveis a outras áreas. Entretanto, como representações, os mapas não cobrem a totalidade do espaço e nem sempre alcançam um enfoque geográfico. As representações não alcançam toda a dimensão espacial das políticas públicas

esquecimento está no o livro organizado por Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2013) em que trabalham a multidisciplinaridade nas políticas públicas, apresentando em cada capítulo uma abordagem disciplinar diferente – Ciência Política, Sociologia, Antropologia, Administração Pública, Relações Internacionais, Psicologia Social, Direito, Demografia e História –, mas a Geografia não está incluída entre elas.

É preciso compreender também por que e quais fatores contribuíram para que a Geografia se mantivesse ou fosse mantida afastada da formulação de políticas. A justificativa para esse fato estaria na visão dos formuladores de políticas e de pesquisadores da área ou este seria um problema interno da própria Geografia?

Doravante, resta saber se as pesquisas na Geografia têm, de fato, respondido aos anseios referentes à compreensão dessa dimensão espacial e contribuído para um aprofundamento da temática. Assim, é possível considerar como pergunta de partida: quais contribuições a Geografia traz às políticas públicas?

Primeiramente é preciso reconhecer que o interesse dentro da Geografia é crescente. Prova disso é que o X Encontro Nacional de Pós-Graduação em Geografia – ENANPEGE, realizado em outubro de 2013 na cidade de Campinas, teve como tema: Geografias, Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais. Pela primeira vez nesses encontros bienais, foi criado um grupo de trabalho de Geografia e políticas públicas<sup>7</sup>, que se repetirá na próxima edição do evento, em outubro de 2015. O interesse pelo grupo foi considerável, pois foram selecionados sessenta e nove trabalhos para apresentação oral e trinta trabalhos para apresentação em pôsteres.

No entanto, conforme observado não somente no evento, o conhecimento que vem sendo produzido dentro da Geografia encontra-se pulverizado nos muitos estudos de caso existentes na área, não havendo contribuições significativas sobre aspectos gerais em políticas públicas. As pesquisas são concebidas de forma desconectada sem que os conhecimentos sejam acumulados e sem que sejam produzidas bases teóricas consistentes sobre o tema. Pelo fato de uma política pública estar sempre alicerçada na discussão de uma problemática como pano de fundo, os trabalhos focam essa problemática e a discussão sobre os mecanismos da política pública em si passa despercebida.

---

<sup>7</sup> O grupo de trabalho de Geografia e políticas públicas foi coordenado pelos doutores Everaldo S. Melazzo (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP - Presidente Prudente), Ana Luiza Coelho Netto (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Jean Bitoun (Universidade Federal de Pernambuco) e Rosa Moura (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social).

Como não há tratativas das políticas públicas de uma forma geral na Geografia, a busca por um referencial teórico torna-se dificultada e a tendência é um esvaziamento da discussão. É habitual entre os pesquisadores da Geografia recorrer a embasamentos teóricos advindos de outras disciplinas, não dando um enfoque realmente geográfico a esses estudos. Na ciência geográfica também é muito comum que se adote metodologias de pesquisa meramente descritivas e analíticas, não alcançando o viés normativo e propositivo muitas vezes necessário a uma análise de política pública.

O papel dos geógrafos precisa ser enfatizado na análise e elaboração de políticas públicas. Os estudos geográficos devem dialogar com outras disciplinas, sobretudo para uma maior compreensão do processo de políticas públicas, mas devem manter o foco na dimensão espacial das políticas. Esse é o diferencial da Geografia e ele deve ser enfatizado. As contribuições da Geografia para as políticas públicas precisam ser evidenciadas, pois acredita-se que a Geografia, seus conceitos e métodos, têm muito a contribuir nessa área.

Para isso será primordial retomar o sentido original da palavra geografia, pois deve-se fazer com que formuladores e sociedade percebam que as políticas públicas, isoladamente ou em conjunto, produzem diferentes geografias na realidade afetada. A leitura dessa geografia produzida e sua interpretação proporcionam um conhecimento capaz de revelar as contradições existentes entre o discurso das políticas e a prática no território. Essa é a abertura para se trabalhar a dimensão espacial das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, é preciso mudar a visão tradicional que as pessoas têm da Geografia como ciência de mera descrição dos atributos físicos do espaço, apresentando-a como uma ciência que estuda o espaço geográfico do presente, como acumulação de tempos passados e aberto às possibilidades que estão a vir. Há necessidade também de mostrar que o conhecimento geográfico é, sobretudo, estratégico e se desenvolveu a partir do reconhecimento da espacialidade dos objetos, seres e ações como uma condição de existência.

Assim, ao se falar de geografia das políticas públicas não se pretende criar mais uma especialização dentro da Geografia, mas considerar que a Geografia, enquanto ciência que lê e interpreta os registros deixados pela evolução da relação natureza e sociedade, é, como um todo, uma ciência de suma importância para a identificação das necessidades sociais e compreensão da realidade. A análise da dimensão espacial da realidade é central dentro da ciência geográfica e esta, portanto, deve assumir um papel mais ativo nas discussões sobre políticas públicas.

A proposta da tese é de reafirmar o papel da Geografia na análise das políticas públicas, à medida que se apresentam seus instrumentos e contribuições, defendendo a necessidade de um viés propositivo e analítico dentro da ciência geográfica.

## **OBJETIVOS E METODOLOGIA**

Conforme tratado na problematização, a tese parte do pressuposto de que as políticas públicas tem a capacidade de modificar a geografia dos territórios nos quais incidem. A leitura dessa geografia produzida é que permite uma análise da dimensão espacial mais coerente, o que colocaria a ciência geográfica como responsável por essa leitura. No entanto, os formuladores e pesquisadores de políticas públicas não reconhecem o papel da Geografia, ao mesmo tempo em que os geógrafos não o reclamam para si. A partir dessas considerações, podemos afirmar que *a tese defendida é a de que as políticas públicas possuem uma geografia imbricada, incipientemente explorada.*

O objetivo geral da tese é revelar as contribuições que a ciência geográfica fornece à formulação de políticas públicas. Como objetivos específicos, pretende-se:

- Compreender a inserção da Geografia na formulação de políticas públicas.
- Analisar na produção geográfica sobre políticas públicas os questionamentos e assertivas levantados que contribuem para um fortalecimento do referencial geográfico sobre esse tema.

Não será objeto dessa tese, portanto, verificar a inserção da Geografia, ou mesmo da dimensão espacial, nas teorias gerais de políticas públicas, embora se recorra a algumas delas como referencial teórico. Essa inserção será vista aqui do ponto de vista institucional, a partir da prática da formulação de políticas.

Por se tratar de um tema ainda pouco explorado na Geografia, foi realizada inicialmente uma pesquisa de natureza exploratória para dar ao menos algum contorno à questão, que permitisse abertura a novas discussões. Em pesquisas dessa natureza, há uma dificuldade inicial na definição da metodologia a ser utilizada, pois não se sabe ao certo o que será encontrado. As aproximações gradativas é que permitem, de maneira acumulativa, que a metodologia seja definida.

A partir dessa pesquisa foi escolhido o método materialista dialético para discussão do tema. Primeiramente, a partir da sustentação da tese de que as políticas públicas produzem

uma geografia, observada a partir de sua dimensão espacial, o que evidencia a imbricação entre as políticas públicas e a ciência geográfica. Essa imbricação é discutida mostrando o debate das políticas públicas na Geografia. A antítese se baseia na ideia de que a dimensão espacial das políticas públicas possui empiricamente conotação diferente da expectativa inicial. Assim, será apresentado, por um lado, como a Geografia se insere na formulação de políticas públicas e, por outro, como as políticas públicas se inserem nas pesquisas da Geografia. Essas diferentes maneiras de se enxergar a dimensão espacial quando confrontadas é que permitirão uma síntese capaz de abrir caminhos no que tange à pesquisa sobre políticas públicas na Geografia.

O debate das políticas públicas na teoria geográfica foi construído considerando-se a escassez de referenciais em termos gerais. Dessa maneira, à medida que se constrói o estado da arte sobre o tema, produz-se um debate sobre as contribuições do desenvolvimento da ciência geográfica na elaboração das políticas públicas. Buscou-se preencher as lacunas existentes, utilizando-se a teoria espacial de Milton Santos, complementada por outros autores, aplicada à política pública.

A reconstituição histórica da atuação estatal e do desenvolvimento da ciência geográfica foi realizada ressaltando-se o papel do conhecimento científico e da ideologia na elaboração de políticas, sobretudo em relação ao papel estratégico do conhecimento geográfico. Essa reconstituição contextualiza a atuação da administração pública no Brasil direcionada ao território. A pesquisa teve como fonte de informações os documentos e históricos de instituições como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB, além de teses que versaram sobre esse tema.

Para a análise das contribuições das pesquisas da Geografia ao tema, foram escolhidos os programas de pós-graduação em Geografia como fontes de dados. Considerando-se que há diferentes fontes de informação sobre a produção científica – grupos de pesquisa, teses e dissertações, artigos de periódicos, revistas e encontros etc. – o primeiro critério definido foi que tipos de documentos seriam analisados. Optou-se pela leitura de teses, pela própria natureza desses documentos, uma vez que contêm toda reflexão do pesquisador a respeito de determinado tema, o processo de construção da ideia é explicitado e o autor tem o compromisso tácito de trazer algo inédito à ciência.

As dissertações não foram incluídas na pesquisa por serem mais numerosas e por não terem necessariamente esse compromisso com o avanço no conhecimento<sup>8</sup>. Os artigos de revistas, periódicos e encontros também foram desconsiderados por seu caráter sintético, não apresentando a construção das ideias.

Foram selecionadas teses de programas de pós-graduação em Geografia de universidades que disponibilizam em suas páginas na Internet arquivos digitais completos das teses de maneira organizada. As teses deveriam conter em seus títulos e/ou resumos o termo política, no sentido de ‘política pública’, ou termos correlatos como planos e programas, ou ainda planejamento e gestão. Para a análise foram definidas como questões norteadoras: o que é considerado como política pública; que tipos de políticas públicas são analisadas; quais conceitos geográficos são acionados; quais relações entre os conceitos geográficos e as políticas públicas são estabelecidas.

Dessa forma, foi possível, em um primeiro momento, traçar um panorama geral da produção sobre o tema nas teses a partir de uma análise mais descritiva dos trabalhos, identificando os diferentes tipos de contribuições dos trabalhos geográficos e os pontos de interlocução entre geografia e as políticas públicas. Posteriormente, a análise conjunta das teses possibilitou, por fim, uma classificação dos diferentes tipos de abordagens geográficas sobre políticas públicas, de acordo com o tratamento dado às políticas públicas na pesquisa e relacionando-as às categorias acionadas para estudá-las.

A compilação das contribuições que a ciência geográfica fornece às políticas públicas foi feita pela consolidação das informações apresentadas nessas análises, o que compõe a finalização da pesquisa. Além de elencar as contribuições, buscou-se identificar outros pontos que carecem de maior aprofundamento e reflexão para uma abertura a novas possibilidades de pesquisa.

## **JUSTIFICATIVA**

A presente tese está inserida na proposta do Grupo de Pesquisa coordenado pela professora Marília Steinberger denominado “Políticas Públicas Espaciais: os discursos dos atores”, que defende a importância de uma nova abordagem espacial na formulação de

---

<sup>8</sup> Na realidade, foi realizada inicialmente uma pesquisa entre teses e dissertações no Banco Digital de Teses e Dissertações – BDTD – organizado pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. No entanto, diante da constatação de que o banco incluía um número pouco representativo de universidades com pós-graduação em Geografia e por conta de suas limitações técnicas, ficou decidido que a busca seria diretamente nas páginas dos cursos.

políticas públicas por meio da categoria do “território usado” de Milton Santos, por esta permitir identificar usos, usuários e conflitos no território. A proposta dessa nova abordagem espacial dentro do grupo de pesquisa, que é interdisciplinar, é que suscitou a preocupação com o papel da ciência geográfica em políticas públicas.

De uma maneira ou outra, reconhece-se que a dimensão espacial das políticas está presente nos debates geográficos, entretanto, isso não aparece de maneira direta e explícita. Há diversos estudos sobre políticas específicas, como urbanas e ambientais, mas centram-se no tema específico. Há também um vigoroso debate sobre Estado e território dentro da Geografia Política que não dialoga com o debate atual sobre políticas públicas. A questão não é se há ou não um debate sobre a dimensão espacial das políticas públicas, mas sim como a Ciência Geográfica faz análise de políticas públicas de um ponto de vista epistemológico.

Foram poucos os autores que se propuseram a falar dessa relação entre Geografia e políticas públicas levantando aspectos gerais. O artigo mais antigo encontrado sobre o tema encontrado foi escrito por David Harvey em 1974<sup>9</sup>. O autor inicia sua discussão questionando se a Geografia pode contribuir efetivamente para a elaboração de políticas públicas e a conduz para uma reflexão sobre a reformulação da ciência geográfica, mediante as mudanças trazidas pela instauração do Estado Corporativo, e o papel do geógrafo frente à reformulação. Outros autores se propuseram a debater o tema, como Massey (2001) e Martin (2001), mas se trata de uma retomada dessa discussão levantada por Harvey, na década de 1970.

Neste sentido, esta tese é importante por ser uma proposta inédita de aprofundamento dessa questão, partindo de pesquisas já realizadas, penetrando nesse conhecimento e trazendo à luz as contribuições concretas e questões que ainda estão em aberto, apontadas pelas pesquisas. Isso permitiu identificar se os questionamentos levantados por Harvey e seus seguidores são contemplados pelas pesquisas analisadas, possibilitando um melhor delineamento ao tema e identificando os paradigmas que permeiam a discussão. Assim, a presente tese serve para fomentar novos debates, servindo de base para outros pesquisadores que desejam se aprofundar no tema.

A relevância da pesquisa consiste principalmente em mudar a concepção dos formuladores de políticas e da sociedade em geral sobre o que é geografia e o papel da ciência geográfica. A concepção formada sobre a Geografia é deficiente, pois muitas vezes a geografia é relacionada à descrição geográfica arcaica e pouco instigante das escolas de ensino fundamental e médio. Aqui, pontua-se claramente a distinção entre geografia,

---

<sup>9</sup> Harvey, David. What kind of geography for what kind of public policy? In: Spaces of capital: towards a critical geography. Nova York: Routledge, 2001. p.27-37

enquanto registro da espacialidade da sociedade em seu meio; conhecimento geográfico, como a leitura desses registros; e Geografia (Ciência Geográfica), como ciência que busca uma sistematização e organização desses conhecimentos.

Para os formuladores a importância da pesquisa reside na tentativa de um maior esclarecimento da dimensão espacial e dos conceitos usados para compreendê-la dentro da Geografia. Dessa forma, o potencial político e estratégico do conhecimento geográfico é destacado, ultrapassando a simples perspectiva da localização e da distribuição espacial dos fenômenos.

No que tange às políticas públicas, a pesquisa contribuirá com discussões sobre temas como a participação da sociedade, integração entre políticas públicas, interesalaridade, zoneamento e regionalização, entre tantos outros que derivam da dimensão espacial das políticas. A pesquisa acrescenta também um conhecimento que pode vir a contribuir de forma significativa para aperfeiçoar a formação da agenda, a formulação, a tomada de decisões, a implementação e a avaliação das políticas públicas. Estes têm sido temas muito debatidos na atualidade e a dimensão espacial pode ser uma importante ponte no processo de políticas públicas.

Além disso, esta tese fortalece o papel do geógrafo como um profissional capaz de fazer uma leitura espacial do mundo atual, revelando as contradições entre os discursos e a realidade e propondo estratégias que beneficiem a coletividade e a justiça espacial. O diferencial dos geógrafos é apreender a sociedade a partir do espaço geográfico, o que fornece uma abordagem integradora dos fatos sociais.

Com a falta de pronunciamento de geógrafos sobre a dimensão espacial das políticas, outros profissionais acabam tentando cobrir essas questões, ocupando um campo genuinamente geográfico, mas sem dar conta dessa visão, acarretando perdas tanto para a Geografia quanto para as políticas públicas. Daí a importância de se mostrar que a Geografia tem o arsenal teórico necessário para explorar a dimensão espacial das políticas.

## **ESTRUTURA DA TESE**

A presente tese está então estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo propõe-se a desmitificar a geografia das políticas públicas, oferecendo primeiramente outra interpretação de geografia, no sentido estrito da palavra e como conhecimento do senso comum e conhecimento científico. A partir disso, o conceito de espaço geográfico é trabalhado

enquanto objeto de estudo da ciência geográfica, apoiado pelo sistema de categorias analíticas proposto por Milton Santos. Em seguida discute-se a definição de políticas públicas como elemento importante na análise espacial. O capítulo é finalizado com a discussão sobre o papel da Geografia e o papel do geógrafo na elaboração de políticas públicas.

O segundo capítulo mostra como a Geografia se insere nas políticas públicas. De início, propõe-se uma discussão sobre a relação entre a Geografia e o Estado, pontuada por momentos históricos que revelam aspectos importantes dessa relação. Dessa forma, o capítulo mostrará que o uso da Geografia por parte do Estado, possui um forte viés ideológico e é, acima de tudo, estratégico. Na última parte do capítulo, será realizada uma análise sobre a abertura dada pelas políticas públicas à Geografia no Brasil. O capítulo trata também do envolvimento da Geografia no planejamento do país, passando pela história do IBGE desde seu período áureo na formulação de políticas territoriais chegando ao solapamento de seu papel estratégico no período neoliberal. Por fim, o capítulo abordará o contexto atual de retomada das políticas públicas, em que se insere a discussão sobre a dimensão espacial das políticas.

O terceiro e último capítulo consiste na análise do que tem sido produzido sobre políticas públicas na Geografia, sobretudo na análise de teses publicadas nos programas de pós-graduação em Geografia. O capítulo se inicia com uma breve apresentação sobre a pós-graduação em Geografia no Brasil, mostrando que a produção científica em Geografia no país vem se fortalecendo nos últimos anos com a abertura de muitos programas de pós-graduação. Em seguida, faz-se uma apresentação sobre as teses selecionadas, mostrando um panorama geral da discussão sobre políticas públicas na Geografia e finalizando com a análise das diferentes abordagens geográficas sobre políticas públicas encontradas.

Por fim, na conclusão busca-se uma sistematização das contribuições que a Geografia pode oferecer na elaboração e análise de políticas públicas reveladas nos três capítulos, indicando-se as linhas gerais que definem a temática. A expectativa é de que a tese contribua e incite a discussão sobre o tema, pois a proposta não é de enrijecer a discussão e sim de abrir caminhos.

## CAPÍTULO 1: GEOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A geografia é uma velha dama que, pelas metamorfoses sucessivas, não para de rejuvenescer. Sua vocação é universal: trata da superfície terrestre em sua totalidade. (CLAVAL, 2011, p. 373)

A temática que aparece de maneira central nessa tese é a relação entre geografia e políticas públicas. O encontro dessas palavras abre diversos caminhos possíveis para discussão. O caminho mais urgente que se estabelece é o de esclarecer o que aqui está sendo considerado “geografia” e “política pública”. Assim, há que se primeiramente demarcar a diferença que existe entre falar das áreas de conhecimento que recebem esses nomes no mundo científico, e a compreensão de geografia e políticas públicas como fatos objetivos, resultados de processos sociais.

É preciso esclarecer, portanto, que é a existência das políticas públicas e das geografias que motiva o estabelecimento de áreas de conhecimento com esse mesmo nome. A noção de geografia antecede o surgimento da Geografia e a noção de políticas públicas antecede o estabelecimento das Políticas Públicas como áreas de conhecimento<sup>10</sup>. Essa diferença fica bastante óbvia quando se trata de políticas públicas, mas em se tratando da geografia não, pois o sentido estrito da palavra geografia muitas vezes é esquecido ou ignorado.

O significado de geografia no sentido estrito da palavra tem importância nessa tese, pois considera-se que as políticas públicas possuem uma geografia imbricada e que essa geografia é revelada pela análise da dimensão espacial das políticas públicas. Cria-se aqui uma polêmica ao utilizar a expressão “geografia das políticas públicas” por conta das diversas interpretações a ela relacionadas: é possível interpretá-la como tentativa de mais uma divisão interna dentro da ciência geográfica, como a localização de políticas, bem como associá-la à elaboração de um mapa ilustrativo de políticas públicas. No entanto, a expressão geografia das políticas públicas é utilizada para mostrar que as políticas públicas produzem geografia(s) e que é esse fato que motiva o olhar da ciência geográfica sobre as políticas públicas, pois o espaço geográfico é colocado como uma dimensão das políticas públicas.

---

<sup>10</sup> Para que essa diferença fique clara ao longo do texto, “geografia” e “políticas públicas”, grafadas com letras minúsculas, serão utilizadas em seu sentido estrito, e “Geografia” e “Políticas Públicas”, com a primeira letra maiúscula farão referência ao campo de conhecimento científico.

A ciência geográfica é apresentada como um conhecimento construído para a compreensão da relação do homem com o meio em que vive. Insere-se aí outro problema, a ideia engessada que se tem de Geografia como um conhecimento meramente descritivo e sem nenhuma utilidade. Isso está vinculado às impressões captadas pelos indivíduos em sua formação escolar, quando a Geografia ensinada era (e ainda é, em muitos casos) a de memorização de nomes de estados e capitais, rios, lugares, tipos de relevo e vegetação.

Associado a isso está o fato de poucos saberem que os cursos superiores em Geografia formam não somente Licenciados, mas também Bacharéis que podem atuar como geógrafos. A análise geográfica, a partir do século XIX, passou a ter fundamentos científicos. Desde então, vêm sendo desenvolvidas técnicas e instrumentos, conceitos e categorias de análise que fundamentam o trabalho do geógrafo. Isso também será trabalhado nesse capítulo a fim de romper com essa ideia restrita sobre a ciência geográfica.

Ao mesmo tempo, mostra-se importante também expor o entendimento sobre políticas públicas, a partir de uma perspectiva geográfica, e a identificação dos pontos que carecem de maior aprofundamento dentro dessa perspectiva. Isso dará abertura à discussão sobre a dimensão espacial das políticas e sobre o papel da Geografia e dos geógrafos no campo das Políticas Públicas.

O objetivo desse capítulo é discutir o significado da expressão “geografia das políticas públicas” e mostrar como essa geografia pode ser interpretada pela ciência geográfica. O primeiro passo é o de esclarecer a diferença entre geografia, conhecimento geográfico e ciência geográfica, passando pela discussão do significado de espaço geográfico e de políticas públicas, para finalizar definindo o que está sendo considerado como geografia das políticas públicas, de modo a mostrar sua importância na atualidade.

## **1.1 – A GEOGRAFIA, O CONHECIMENTO GEOGRÁFICO E A CIÊNCIA GEOGRÁFICA.**

Muita confusão tem sido criada em torno dos significados da palavra geografia e como recurso para desfazer essas confusões é preciso retomar a origem dessa palavra. A palavra geografia é um composto de origem grega *γεωγραφία* e a análise desse composto aponta diferentes pontos de debate. É usual defini-la a partir de sua etimologia, mas aí reside o

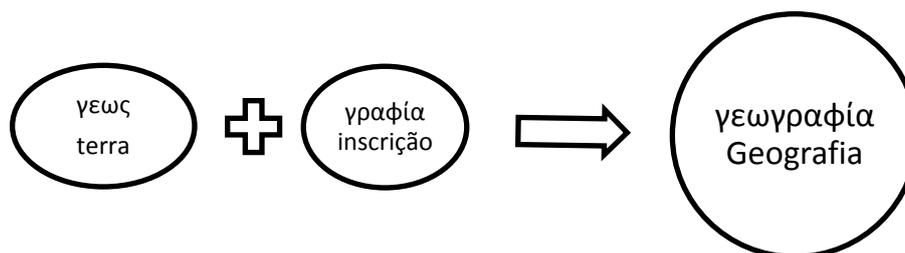
primeiro equívoco, pois o que é tido como descrição, na verdade, deve ser interpretado como inscrição.

Traduzindo os vocábulos que a compõem, GEO, que vem de GÉA ou GAIA, significa “Terra” e GRAPHEIN significa a escrita como um registro, que no sentido original das primeiras escritas, eram marcas sulcadas nas rochas. Há então uma diferença entre entendê-la como descrição e como inscrição, pois entendê-la como inscrição significa reconhecer que a vida na/da Terra em sua existência e movimento deixa registros.

A análise etimológica prescinde também da verificação da derivação de uma palavra e, segundo o dicionário Middle Liddell, *γεωγραφία* deriva do substantivo *γεωγράφος*, que significa geógrafo. Entretanto, essa mesma palavra acentuada diferentemente, *γεώγραφος*, torna-se um adjetivo, como “terra descrita” ou “terra descritível”. Sendo assim, há uma distorção na leitura dessa palavra, uma vez que o sentido tomado tanto no meio acadêmico, como no meio escolar é geralmente o do adjetivo, e não o do substantivo. Daí a definição mais comum e menos precisa de geografia como “Terra+descrição” ou, simplesmente, descrição da Terra.

A análise que se pretende mostrar aqui é de que tomar a origem da palavra a partir do substantivo e não do adjetivo implica um olhar sobre uma atividade concentrada exclusivamente na ação do homem sobre a Terra. Quando analisados os compostos da palavra derivada *γεωγραφία* tem-se:

**Figura 1: Etimologia de geografia**



Fonte: Dicionário Greek Word Study Tool. Disponível em: [www.perseus.tufts.edu](http://www.perseus.tufts.edu) . Acesso em jul/2015

Importa ressaltar aqui também o duplo genitivo característico do composto grego: “inscrição da terra” pode significar, enquanto genitivo subjetivo, a inscrição que a Terra faz, ou seja, a Terra é o sujeito do verbo inscrever; mas, há também o genitivo objetivo, caso em que a Terra seria o objeto da inscrição, ou seja, a Terra seria inscrita, ela sofre a ação do

verbo. Ora, por um lado, o genitivo subjetivo evidencia uma inscrição da própria Terra, corroborando a noção de que a Terra não é simplesmente passiva de uma ação; por outro, ressalta-se o papel do geógrafo como aquele que não somente escreve ou registra, mas também como intérprete e leitor de uma dada inscrição. Assim, se etimologicamente a palavra geografia surge do nome daquele que faz a ação, da palavra grega para geógrafo, ela também carrega uma duplicidade que amplia e aprofunda esse sentido: inscrição da terra, que é inscrita e inscreve ao mesmo tempo.

Por um outro lado, é preciso compreender também o porquê dos gregos chamarem a geografia de escrita de Gaia. Gaia, como é mais conhecida, é a deusa da Terra e é também considerada um dos deuses primordiais do universo. De acordo com Hesíodo, na *Teogonia*, a primeira divindade que surge é o Caos e da cisão de seus elementos surgem outras divindades, sendo a primeira delas Gaia. A deusa da Terra é considerada de grande habilidade geradora, sendo capaz de gerar divindades e seres sozinha, como Pontos (alto-mar), Orséas (montanhas) e Urano (céu), e também a partir de sua união com outras divindades, como os Ciclopes, os Mecatonquiros e os 12 Titãs, de sua união com Urano.

Gaia gerou, primeiro, semelhante a si mesma,  
O estrelado Urano, para contê-la por todos os lados  
E ser sempre seguro abrigo para os bem-aventurados deuses.  
E gerou as grandes montanhas, agradáveis refúgios de deusas,  
As Ninfas que habitam nas montanhas silvestres.  
Ela gerou também a estéril planície de ondas agitadas,  
O ponto, sem desejo amoroso. Depois  
Ao se deitar com Urano, pariu Oceano de profundas correntes,  
Ceo, Crio, Hiperion, Japeto,  
Téia, Réia, Têmis, Mnemôsine,  
Febe de áurea coroa, e a amável Tétis.  
Depois deles, nasceu o mais jovem, Cronos de curvo pensar,  
O mais terrível dos rebentos, que odiou o vigoroso pai. (HESÍODO)

Hesíodo revela que, na mitologia grega, Gaia, além de sua capacidade geradora, possuía, ao mesmo tempo, o poder de destruir suas criações. Frequentemente associada a uma figura maternal, Gaia busca em todo momento ‘equilibrar’ as forças dos filhos que gerou<sup>11</sup>. A

---

<sup>11</sup> A mitologia revela que Gaia criou Urano (céu) para que pudesse cobri-la e para que juntos pudessem dar um lar seguro a seus filhos. No entanto, Urano, ao prever que um de seus filhos tomaria o seu lugar no universo, os aprisiona todos no ventre de Gaia. Para libertá-los, Gaia pede ajuda a Cronos, o último titã, que castra Urano quando ele desce à Terra para cobri-la. Cronos, que também passou a temer ser destronado, engolia a todos os seus filhos que tinha com Reia. O único que foi salvo foi Zeus, por um plano de Gaia, que destronou seu pai, salvando seus irmãos. Zeus banuiu os 12 titãs, provocando em Gaia a vontade de destruí-lo. Apesar das diversas tentativas, Gaia não atingiu seu objetivo, tendo que fazer um acordo pacífico com Zeus.

cada ação, geradora ou destruidora, Gaia vai deixando seus registros, pois é dela que os elementos surgem e é para ela que retornam quando morrem.

A grafia de Gaia revela a criação de seus elementos, sua evolução, a maneira como interagem e o (des)equilíbrio de suas forças. A perspectiva apontada pela mitologia grega mostra então que a própria Terra se transforma, ela própria se inscreve.

Nesse sentido, é preciso compreender que a origem da palavra geografia primeiramente nos leva ao geógrafo, que pode ser considerado como o ser humano assumindo então um papel consciente de agente perante o meio em que vive. O geógrafo é aquele que observa e lê os registros do movimento da vida na Terra e que, detentor desse conhecimento, capacita-se para tornar-se agente na inscrição desses registros. Essa dupla ação é ininterrupta e nos leva ao ponto central para a compreensão do que é geografia: a relação homem-meio.

Portanto, a geografia, tomada no sentido estrito da palavra, é um conjunto de manifestações dessa dupla ação – a Terra se inscrevendo e ao mesmo tempo sendo inscrita pelo ser humano. Nesse sentido, cabe ressaltar que a leitura dessas manifestações torna-se possível primordialmente a partir da observação do espaço. Isso não iguala geografia e espaço, apenas destaca o papel do espaço como revelador de possíveis geografias.

Torna-se também necessário diferenciar geografia do conhecimento proveniente de sua observação. Propõe-se assim compreender que em sua vida na Terra, o ser humano adquire conhecimentos específicos decorrentes da observação desses registros. Esse conhecimento é denominado conhecimento geográfico e permite aos seres humanos compreenderem o espaço que os circunda, que os cobre desde os pequenos movimentos da vida cotidiana, estendendo-se à compreensão do planeta em que vivem. O conhecimento geográfico é construído à medida em que se reconhece a importância do espaço na vida humana, seja como indivíduo, seja como sociedade.

A dimensão espacial da vida humana é vista a partir de suas formas de moradia, trabalho, deslocamento e alimentação, a maneira como se relaciona com outros elementos do espaço e como se organiza. Reconhecer essa dimensão espacial permite ao ser humano uma melhor utilização desses recursos e o desenvolvimento de técnicas para trabalhá-los. São exemplos dessas técnicas desenvolvidas aquelas referentes à orientação e localização, aperfeiçoadas ao longo do tempo, às técnicas de agricultura e criação de animais, à manipulação dos metais, a criação de ferramentas e máquinas, chegando a mais alta tecnologia do mundo atual.

Os conhecimentos induzem novas técnicas que alteram as configurações espaciais e que nos revelam novas geografias. Isso acontece desde os tempos mais remotos. As informações armazenadas pelos povos são passadas de geração em geração, sendo transmitidas pela palavra ou por meio da vivência assistida. Paul Claval (2011) alerta para a existência das “geografias vernaculares”, que eram os conhecimentos passados oralmente de geração em geração entre povos antigos e cita como exemplo a cultura esquimó.

Quando o conhecimento geográfico se expande para além de seu uso na vida cotidiana, ele passa a ter uma maior necessidade de sistematização, o que induz o desenvolvimento da Geografia enquanto ciência. Claval defende que o conhecimento geográfico é oferecido em dois níveis: a reunião do saber-fazer da vida diária e a reflexão científica. De acordo com o autor, “os conhecimentos geográficos não são todos científicos: ninguém pode viver sobre a Terra sem aprender a localizar-se, a reconhecer-se” (2011, p. 18).

Os primeiros registros e primeiras sistematizações do conhecimento geográfico ocorreram na Grécia, com Erastótenes (276-194 a.c.). Ele escreveu um tratado de geografia geral, usando o termo pela primeira vez. Esboçou um mapa do mundo e foi capaz de medir a circunferência da Terra. Outros filósofos gregos também se empenharam nessa mesma direção, contribuindo gradativamente na construção desse conhecimento.

O uso da escrita para a transmissão dos aprendizados permitiu uma melhor maneira de acumulá-los. Assim, as descrições e os relatos de viagem tiveram um importante papel no desenvolvimento da Geografia, pois permitiram a expansão do espaço conhecido. A partir dessas descrições e relatos era possível manter contato com diferentes paisagens, diferentes culturas e aprender sobre possíveis barreiras ou recursos que o espaço tinha a oferecer, como os povos hostis, os relevos, os mares e oceanos, tipos de fauna e flora. O espaço passa a ser apresentado ao ser humano em sua forma heterogênea, pois cada um desses lugares descritos pelos viajantes apresentava diferentes combinações de elementos e, portanto, diferentes arranjos espaciais.

Muitos desses relatos descritivos não tinham rigor científico e pareciam muito mais ter um caráter literário e/ou ficcional. No entanto, tais relatos passaram a desempenhar um papel estratégico, embora muitas vezes parecessem ficções. Michel Foucault (1982, p. 163) comenta a respeito de algumas cartas, datadas no século XVII, que eram consideradas narrativas de viajantes sobre “maravilhas” (como plantas incríveis e animais monstruosos), tratavam-se, na verdade, de narrativas codificadas, que revelavam a situação militar, recursos econômicos, mercados, riquezas e possibilidades de relação com o lugar visitado.

Assim, o acúmulo do conhecimento apreendido dessa leitura da Terra passou a ter uma utilidade que ultrapassava a necessidade de orientação e localização. Conforme as informações eram sendo acumuladas, a geografia, como todo conhecimento, tornava-se um saber estratégico, em que se reconhecia o espaço como condição da existência humana. Em sua forma de organização, a sociedade foi definindo territórios, a partir de sua ligação afetiva, do exercício do poder e da manutenção da segurança sobre determinada fração da superfície terrestre. De acordo com Claval:

Aos poucos, esse conhecimento foi sendo usado para diversos fins. Desde a conquista de outras terras à integração de um território. Os homens conquistaram e moldaram a terra alterando as suas paisagens e a distribuição dos fenômenos que são observados. Tentam ver como os povos transformaram os ambientes naturais em contextos de vida que lhe permitem ao mesmo tempo produzir o que necessitam, desenvolver redes de relações e dar um sentido ao seu destino (CLAVAL, 2011, p. 20)

O desenvolvimento de outros tipos de conhecimento também contribuiu muito para a ciência geográfica, como a geometria, a física e a astronomia. A identificação do sistema solar, sua organização e funcionamento, as medidas precisas da Terra, a descoberta de seu formato, as observações e a diferenciação de seus movimentos, sendo os principais os movimentos de rotação e translação, tiveram influência muito direta nos estudos climatológicos e na determinação dos padrões temporais da sociedade: a marcação do tempo definindo a duração dos anos, meses, dias, horas, minutos e segundos.

A necessidade de representação desse conhecimento impulsionou o desenvolvimento da técnica de elaboração de mapas, a cartografia. Isso também trouxe diversas contribuições significativas com a precisão das localizações e com a padronização das orientações e referências espaciais, pois permitiu a elaboração do sistema de coordenadas geográficas, que tem por base a definição de paralelos e meridianos como linhas imaginárias, determinando as medições das latitudes e longitudes, respectivamente. A relação entre a posição de determinados paralelos (os Círculos Polares, os Trópicos de Câncer e Capricórnio e a Linha do Equador) com a ocorrência dos solstícios e equinócios possibilitou a determinação das zonas climáticas. Além disso, os meridianos permitiram criação dos fusos horários.

Todas as informações acima formaram um conhecimento geográfico que é considerado o período pré-científico da Geografia. Este conhecimento é tido como descritivo, pois caracterizou-se pelo que se pode chamar de “reconhecimento de toda superfície terrestre”. O conhecimento de todo o globo terrestre, suas extensões e continentes foi a base dessa Geografia. A preocupação inicial era compreender o que e como era o planeta. Como

foi visto, as informações coletadas tiveram diversos usos, como usos da vida cotidiana, científicos, estratégicos e militares, contribuindo, por exemplo, com as grandes navegações e com a formação dos Estados-nação, já no início da modernidade. É o que indica Claval no trecho abaixo:

A formalização dos saberes geográficos e a passagem a conhecimentos que são facilmente adquiridos multiplicam os meios de ação do Estado. Este controla mais facilmente as terras, percebe melhor os impostos e evita a formação de feudalidades que o despojam progressivamente de seus atributos. Em caso de guerra, a manobra das tropas é mais fácil quando o Estado-maior dispõe de informações seguras sobre o relevo, as vias, as condições de circulação, os entroncamentos e os pontos naturalmente fortes ou militarmente protegidos da cena onde as forças armadas operam (CLAVAL, 2011, p. 49)

Como afirma Antônio Carlos Robert Moraes (1999, p. 33), a sistematização do conhecimento geográfico, “com o mínimo que seja de unidade temática e de continuidade nas formulações”, só vai ocorrer no século XIX, estimulada pela necessidade de apreensão da extensão real do planeta e de criação de um repositório de informações sobre diversos lugares. A percepção da importância desse conhecimento contribuiu para a institucionalização da geografia como disciplina acadêmica. De acordo com o autor:

A possibilidade de conceber e de efetuar uma representação ordenada de todo o planeta e a existência de um cabedal de informações precisas sobre numerosos pontos da superfície terrestre eram os imperativos elementares da sistematização geográfica. Esses dois condicionantes articulavam a questão basilar dessa disciplina: a busca de uma relação teórica entre a unidade da superfície terrestre e a diversidade dos lugares. (MORAES, 2002, p. 20)

Isso marca o início da chamada Geografia Moderna, no século XIX. O filósofo Immanuel Kant, como apontam Alexandre Ribas e Antônio Carlos Vitte (2009), foi o primeiro a instaurar um curso de geografia física em uma universidade, em Königsberg, em meados do século XVIII, e o fez por cerca de 40 anos. A importância de Kant para a Geografia reside no fato de que, como filósofo, afirmou que tempo e espaço são condições anteriores à experiência. No entanto, para Kant, o espaço seria somente o cenário e a história, a narrativa. Como explicam Ribas e Vitte (2009), a geografia física seria para Kant a possibilidade de empiricização de sua própria filosofia:

Kant, primeiramente, define a geografia (física) como sendo uma propedêutica do conhecimento do mundo. E o mundo, para ele, significa a totalidade (o solo sobre o qual nossos conhecimentos são adquiridos e aplicados), que, por sua vez, é a condição *sine qua non* para a representação do homem e da natureza enquanto um sistema. (RIBAS e VITTE, 2009)

No entanto, embora o filósofo Kant tenha tido importantes contribuições sobre a Geografia e o conceito de espaço, são considerados precursores dessa Geografia Moderna Alexander von Humbolt e Carl Ritter. Humbolt foi um grande entusiasta da ciência e teve importantes aportes em diversas áreas além da Geografia, como a Geologia, a Botânica e a Meteorologia. Realizou viagens exploratórias por continentes até então pouco explorados cientificamente: a Ásia e a América Latina.

De acordo com Gomes (2010, p.151), Humbolt reunia em sua perspectiva a observação direta e a descrição detalhada juntamente com “a preocupação permanente de proceder a comparações e a raciocínios gerais e evolutivos”. Seus relatos eram feitos com riqueza de detalhes e continham informações sobre a fauna, a flora, a temperatura, a altitude, a pressão atmosférica, entre outros dados sobre o recorte analisado, mas de maneira a evidenciar as interações entre os fatores. Com um viés naturalista de caráter empiricista, em que enfatiza os elementos naturais, Humbolt lançou as bases dos estudos biogeográficos e climatológicos dentro da Geografia, a partir de uma análise mais geral da realidade. Em Humbolt prevalece a leitura na ação empreendida pela própria Terra, pois sua preocupação era de fato com a física do mundo.

Ritter, apesar de também ser considerado naturalista, ao analisar a relação ser humano/natureza e não somente os fatores ambientais, contribuiu para o nascimento da Geografia Humana, partindo de uma visão mais antropocêntrica. Foi ele quem assumiu a primeira cátedra de Geografia, criada na Universidade de Berlim. Ritter se dedicou a fazer análises comparativas de diversas áreas, sobretudo dos continentes, como explica Gomes(2010), destacando o individualismo dos lugares a partir do arranjo de seus elementos, o que posteriormente se convencionou a chamar de análise regional.

Gomes (2010, p.172-173) destaca que o discurso desses dois fundadores da Geografia deixou como legado uma dualidade característica da modernidade: uma ciência que é “ao mesmo tempo cosmológica e regional”. Essa dualidade seria resultado de uma dupla filiação filosófica (racionalismo empírico e romantismo) que se exprimiria também na definição do papel do geógrafo, como um observador da paisagem, que busca compreender as leis que regem e a definem.

Da geração seguinte de geógrafos alemães, destacaram-se Friederich Ratzel e Paul Vidal de La Blache. Nesses dois autores é possível perceber um acento diferenciado de seus

anteriores, pois a atividade humana deixa de vista como simples parte integrante do quadro natural e passa a ser analisada como força mais autônoma.

De acordo com Gomes (2010) isso é bastante marcante na Antropogeografia, no qual ele analisa a distribuição e organização espacial dos povos no globo terrestre, a partir de uma abordagem claramente marcada pela influência darwiniana. Ratzel elaborou a teoria do espaço vital em que defendia que os povos tinham por necessidade a expansão de seu espaço de vida, à medida que se desenvolviam. É com Ratzel que se inicia a discussão do conceito de território e o desenvolvimento da “Geografia Política”. Ele defendia que as condições ambientais determinavam o desenvolvimento de um povo, ideia que posteriormente passou a ser chamada de determinismo geográfico, a partir da aplicação extremista de seus seguidores.

Ainda no mesmo século, a França também institucionalizou a Geografia como Cátedra em suas universidades. Seu grande nome foi Paul Vidal de La Blache que, baseado na leitura das ideias de Ratzel, afirmou que as condições ambientais não determinavam, mas ofereciam possibilidades de desenvolvimento aos povos, dando início à escola que seria denominada de possibilista<sup>12</sup>. A cultura desenvolvida pelos povos diante das possibilidades oferecidas pelo meio designa os gêneros de vida.

Claval relaciona os estudos dos gêneros de vida de La Blache à ecologia e entende que cada meio é um reservatório de possibilidades:

A ecologia que o estudo dos gêneros de vida empreende refere-se aos condicionantes, mas destaca também que a natureza não dita aos grupos as soluções que estes realizam: fala de adaptação mais que de determinismo. A mediação entre os homens e o meio efetua-se através das técnicas que eles dominam. É preciso superar algumas das limitações do ambiente, introduzindo novas plantas cultivadas, selecionando aquelas que já são empregadas, introduzindo novos instrumentos, novas maneiras. (CLAVAL, 2011, p. 137)

Foi também na obra de La Blache que o conceito de região foi forjado, como um dado da própria realidade definido por “uma unidade de análise geográfica, que exprimiria a própria forma de os homens organizarem o espaço terrestre” (MORAES, 1999, p. 75). Isso trouxe um aprofundamento do método de análise regional, tendo La Blache e seus seguidores produzido diversas monografias regionais na França da primeira metade do século XX. De acordo ainda com Moraes (1999, p. 77), o acúmulo desse tipo de estudo levou às

---

<sup>12</sup> O nome determinismo é contestado por alguns autores como Santos (2002), que também defende que a oposição entre possibilismo e determinismo é falsa. Para ele, na verdade, o termo correto para o que chamam de determinismo seria necessitarismo, o que aproxima bastante as ideias de Ratzel de La Blache.

especializações dentro da Geografia, como a Geografia Agrária, Urbana, das Indústrias, das Populações etc..

É importante compreender que a Geografia Clássica foi concebida com bases no pensamento vigente na época de que a realidade só podia ser explicada a partir da ciência, que deveria traduzir a realidade na forma de leis. O pensamento positivista da Geografia Clássica produziu princípios incontestáveis do universo de análise do geógrafo, que ainda possuem grande força atualmente. Moraes aponta os princípios que considera mais expressivos:

O “princípio da unidade terrestre” – a Terra é um todo, que só pode ser compreendido numa visão de conjunto; o “princípio da individualidade” – cada lugar tem uma feição, que é própria e que não se reproduz de modo igual em outro lugar; o “princípio da atividade” – tudo na natureza está em constante dinamismo; o “princípio da conexão” – todos os elementos da superfície terrestre de todos os lugares se inter-relacionam; o “princípio da comparação” – a diversidade dos lugares só pode ser apreendida pela contraposição das individualidades; o “princípio da extensão” – todo fenômeno manifesta-se numa porção variável do planeta; o “princípio da localização” – a manifestação de todo fenômeno é passível de ser delimitada. (MORAES, 1999, p. 25-26)

Esse “modelo” de Geografia começa a entrar em crise em meados desse mesmo século, crise induzida por conta de certo comodismo dos geógrafos e do fechamento da Geografia às demais ciências. Milton Santos (2001, p. 39) acrescenta que a falência dessa Geografia se deu porque não era mais possível admitir que o quadro das construções humanas fosse resultado somente da interação de um grupo humano com seu meio geográfico. O mundo havia sofrido grandes mudanças após a Segunda Guerra Mundial e passou-se a questionar a validade de alguns saberes.

Nesse contexto, a Geografia ganha novos ares vindos de geógrafos anglófonos, quando acompanha, mesmo que tardiamente, a onda do neopositivismo e se reveste de racionalidade. Influenciada pelo desenvolvimento da Economia Espacial, a Geografia assume um viés matemático, profundamente preocupado com o cálculo de áreas e distâncias, com a organização de espaços e o poder de influência de cada um de seus elementos na organização. O espaço passa a ser considerado uma noção geográfica, no entanto, visto apenas como sinônimo de área. Esse movimento que se formava passa então a ser chamado de Nova Geografia ou Geografia Quantitativa.

De acordo com Claval (2011, p. 185), com a chamada Nova Geografia “o espaço geográfico torna-se um conjunto de distâncias e superfícies. É um ponto de vista que os geógrafos até então tinham ignorado, mas que havia sido adotado por toda uma série de economistas preocupados em explicar as localizações produtivas”. Claval considera que a

visão da nova geografia seria uma física do social por se preocupar com a atração e gravitação dos fenômenos, e aponta pontos positivos em sua abordagem:

A nova geografia enriqueceu indubitavelmente a disciplina. Após ela, impossível considerar grupos sociais como realidades cujo funcionamento não tem nada a ver com a organização do espaço. Impossível não encarar os atores geográficos sob o ângulo das decisões a que são conduzidos a tomar e dos processos que as constroem. Impossível enfim, não ver que, independentemente dos sistemas e os modos de organização política, a distância pesa fortemente sobre a vida social: a lógica espacial nas cidades, independentemente do nível de desenvolvimento de sua cultura, não é dominada em toda parte pela preocupação em minimizar os deslocamentos? (CLAVAL, 2011, p. 212 e 213)

Exemplos de teorias elaboradas a partir da perspectiva dessa escola são a teoria das localidades centrais de Walter Christaller, que teve grande influência na Geografia Urbana, e a teoria dos pólos de crescimento, de François Perroux. Na Geografia Quantitativa o processo de formação perde a importância e a análise geográfica se dá por conta das distâncias entre os objetos no espaço, sem que seus significados fossem questionados.

A nova geografia provocou diversas reações, fazendo surgir novos movimentos que questionavam a falta de renovação proposta por ela na década de 1970. A eclosão dessa reação ocorreu na década de 1970, com os acalorados debates levantados por Yves Lacoste, quando da publicação de seu capítulo “a Geografia” na coleção de filosofia organizada por François Châtelet em 1974 e da publicação de seu famoso livro em 1976 *A Geografia - isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*, que questionava o papel que a Geografia vinha desempenhando até então. Ele criticou o distanciamento da análise geográfica da política por considerá-lo intencional e defendeu a ideia de Geografia como um instrumento de poder estratégico.

Os questionamentos de Lacoste e a reaproximação da geografia com a teoria marxista levaram ao desenvolvimento da Geografia Crítica, fazendo com que o processo histórico ganhasse ênfase nas análises geográficas. Esse movimento assumiu um discurso de denúncia, revelando que o uso de estratégias espaciais pelos Estados e pelas grandes firmas resultava em grandes desigualdades espaciais. Além disso, ele questionava o fato de geógrafos terem contribuído para isso.

No Brasil, destaca-se o trabalho de Milton Santos, que embora declaradamente se considerasse um geógrafo crítico, não se restringia a um único embasamento epistemológico. Santos construiu uma complexa teoria do espaço que ainda precisa ser destrinchada em muitos pontos para que se tenha real noção de seu legado.

A Geografia Crítica teve uma boa adesão por parte dos geógrafos, mas não ficou imune a questionamentos. Parte dos questionamentos veio de uma linha de pensamento que também teve início na década de 1970 e que é conhecida como Geografia Humanística, Geografia da Percepção ou Geografia Cultural. A Geografia da Percepção, de acordo com Santos (2002, p. 92), significa uma "ruptura com o economicismo e a restituição dos valores individuais", pois sua análise parte do espaço vivido, da percepção espacial dos indivíduos.

Sob forte influência dos estudos da psicologia ambiental e dos estudos fenomenológicos, essa linha buscava reinserir o sujeito na discussão geográfica. Claval assim define o enfoque cultural na Geografia:

O enfoque cultural se recusa a considerar a natureza, a sociedade, a cultura, o espaço como realidades prontas, dados que se imporiam aos homens como do exterior. Julga que o mundo é mais complexo. Para mostrá-lo, parte dos indivíduos e se debruça nas suas experiências. O que importa é compreender o sentido que as pessoas dão a sua existência. (CLAVAL, 2009, p. 37)

Contudo, muitos defendem também a resistência de uma linha mais ligada à ecologia dentro da Geografia, que faz suas análises sob a ótica do meio ambiente, denominada por alguns como análise (geo)ambiental. Na análise (geo)ambiental, a matriz teórica seria a Geografia física, partindo de análises de impactos ambientais a partir de variáveis geológicas, geomorfológicas, pedológicas, climáticas e biogeográficas.

Essas quatro tendências compõem o cenário atual da análise geográfica. A intenção em retomar os movimentos (ou escolas) não foi para realizar uma discussão crítica profunda, contrapondo suas ideias e questionando sua validade, mas sim a de mostrar que a Geografia, enquanto ciência, ainda é jovem e somente nos últimos tempos tem adquirido certa maturidade teórica.

A construção do pensamento geográfico mostra diferentes reflexões sobre o espaço e os diferentes usos dessas reflexões ao longo da história, embora não fossem assim nomeados pelos próprios estudos. Daí a importância em se definir de fato o que é geográfico, conforme sintetização de Moraes:

Pelo temário geral da Geografia, esta disciplina discute os fatos referentes ao espaço e, mais, a um espaço concreto finito e delimitável – a superfície terrestre. Só será geográfico um estudo que aborde a forma, ou a formação, uma dinâmica (movimento ou funcionamento), ou organização, ou a transformação do espaço terrestre. (MORAES, 1999, p. 29)

É preciso retornar, então, ao que está sendo defendido desde o início, relembrar o sentido da palavra geografia no sentido estrito, para compreender a definição do caráter geográfico do espaço. A partir dessa perspectiva, é preciso também trabalhar a concepção de espaço para compreender o diferencial de uma análise da dimensão espacial com uma fundamentação geográfica.

## **1.2 – MUDAR A CONCEPÇÃO DE GEOGRAFIA, MUDAR A CONCEPÇÃO DE ESPAÇO**

O esforço empreendido na seção anterior de diferenciar a geografia no sentido estrito da palavra, como conhecimento e como ciência, se aproxima da defesa de Milton Santos (2001, p. 18) de que é preciso deixar de se preocupar com a discussão da geografia enquanto disciplina para se ocupar da discussão da geografia enquanto objeto. Ele argumenta que pensar a geografia enquanto objeto é pensar o espaço geográfico. De acordo com o autor, o espaço tem recebido pouca atenção da própria Geografia e deve ser repensado para que uma nova Geografia seja descoberta.

O espaço foi por muito tempo estigmatizado e tido como um vazio, desprovido de movimentos e que apenas contém os objetos. Essa visão estigmatizante toma-o como totalmente material – o espaço físico que pode ser medido e quantificado. De maneira oposta, há outra visão que o destitui de sua materialidade, visão subjetiva do espaço das representações. Nesse sentido, Edward Soja argumenta que o espaço da “espacialidade efetivamente vivida e socialmente criada, simultaneamente concreta e abstrata [...] tem sido obscurecido por uma visão bifocal que, tradicionalmente, encara o espaço como um constructo mental ou como uma forma física”. (SOJA, 1993, p. 26)

Há que se convir que o espaço não é um objeto exclusivo da Geografia e que ganha diferentes significados em outras áreas do conhecimento, como na Arquitetura, na Economia, na Física, na Matemática, na Psicologia e na Sociologia. Mesmo na Geografia, ele é muitas vezes um espaço sob perspectiva geométrica, relacionado à extensão e sua operacionalização, à distância (SILVEIRA, 2006), ou ainda, é visto apenas como um campo onde forças atuam, como cenário de lutas, como reflexo da sociedade ou como localizações de fatores econômicos.

Essa redução do significado de espaço pode ser justificada por duas razões. A primeira razão perpassa pela visão estritamente historicista dos fenômenos, decorrente de um marxismo acrítico quanto à ausência do espaço. A segunda é a reação a esse historicismo, que tomava o espaço como importante, mas que era compreendido somente a partir de suas medidas, de seus aspectos físicos.

A perspectiva historicista decorre do fato de o espaço ser sempre colocado em oposição ao tempo na história das ciências. De acordo com Foucault, enquanto o tempo era considerado vivo, fecundo, o espaço era considerado morto, estático. A visão naturalista de tudo contribuía com uma visão sequencial da história, em que a vida era dada pelo acúmulo dos tempos. Nesse sentido, Foucault (2001) defende que o século XIX foi obcecado pela história, mas que agora essa é a era do espaço.

Sobre a perspectiva historicista, que parte de uma narração dos acontecimentos e possibilidades de maneira sequencial, Soja argumenta que:

Já não podemos depender de um fio narrativo que se desdobre sequencialmente, de uma história em eterna acumulação que marche diretamente em frente, na trama e no desenlace, pois há coisas demais acontecendo contra o contexto temporal, coisas demais atravessando continuamente o fio narrativo em direção lateral. (SOJA, 1993, p. 32)

Nesse mesmo sentido, Doreen Massey (2009) afirma que, em geral, a história é contada em termos de cruzamento e conquista de espaço, o espaço como extensão. A autora afirma que conceber assim o espaço significa considerar os fenômenos “sobre” essa superfície como desprovidos de história e considera que esta não é uma manobra inocente. Ela propõe então que o espaço seja concebido como encontro de histórias, não como uma superfície onde acontecem essas histórias.

A segunda justificativa apontada para esse desagravo está na perspectiva neopositivista do espaço. Milton Santos considera que na geografia quantitativa “o espaço é reduzido a uma teia de coordenadas sem relação com o real”. E complementa:

A geografia americana, alimentada de pragmatismo, tomando como objeto de estudo pedaços isolados ou aspectos singulares da realidade ao gosto do cliente, acabou por pulverizar o objeto da disciplina e a própria disciplina. A proliferação dos temas a estudar a distanciava cada vez mais da construção de uma síntese e, à medida que a geografia tornava-se mais utilitária, tornava-se também menos explicativa. (SANTOS, 2002, p. 118)

A proposta da Geografia Quantitativa, ao mesmo tempo em que avançou ao se preocupar com a organização espacial, o fez em termos de localização e centros de atração.

Os avanços da cartografia após a segunda Guerra Mundial, por conta das fotografias aéreas e das imagens de satélite, também contribuíram bastante para esse cenário. A demanda gerada pelo Estado capitalista e pelo Planejamento fazia a Geografia voltar-se para as localizações das atividades. De acordo com Milton Santos (2002), essa racionalização que tomou o espaço como morto deixou a “Geografia viúva do espaço”.

A visão racional, ao focar nas localizações, esqueceu-se do espaço vivido. Foucault questiona essa visão:

[...] não vivemos em uma espécie de vazio, no interior do qual se poderiam situar os indivíduos e as coisas. Não vivemos no interior de um vazio que se encheria de cores com diferentes reflexos, vivemos no interior de um conjunto de relações que definem posicionamentos irredutíveis uns aos outros e absolutamente impossíveis de serem sobrepostos. (FOUCAULT, 2001, p. 413)

O espaço projetado pelo planejamento e assumido pela Geografia Quantitativa não reage a nenhuma ação que se produz nele; é como se nada existisse previamente; as ações ocorrem num vazio, que não causa nenhum efeito nessas ações. Assim, entramos na afirmação de Lacoste que também questiona essa perspectiva ao dizer que o espaço não é neutro nem inocente, atribuindo ao espaço um caráter político e destacando sua relação com o Estado:

O espaço não é nem neutro nem inocente; ele é um dos campos de ação por excelência das forças políticas: o Estado também é uma entidade geográfica e o aparelho do Estado também organiza o espaço geográfico de modo a exercer seu poder sobre os homens. (LACOSTE, 1981, p. 234)

Lacoste assinala que o Estado organiza o espaço de acordo com seus interesses, mas isso é extensivo a outros atores. A ação desses atores na organização do espaço e a tentativa de apontá-lo como neutro e inocente causa diversos efeitos, conforme Soja alerta:

Devemos estar insistentemente cientes de como é possível fazer com que o espaço esconda de nós as consequências, de como as relações de poder e disciplina se inscrevem na espacialidade aparentemente inocente da vida social, e de como as geografias humanas tornam-se repletas de política e de ideologia. (SOJA, 1993, p. 13)

Com base nessas críticas profundas à descaracterização do espaço geográfico, foram muitos os esforços para reconceituá-lo, partindo da ideia do espaço vivido, que é vivo e dinâmico. Para Soja, a espacialidade passa a assumir então uma centralidade nessa definição

de espaço geográfico. Soja é um dos autores que defende essa ideia. Em nota de rodapé, justifica sua escolha pelo termo espacialidade:

O predomínio de uma visão fiscalista do espaço permeou a tal ponto a análise da espacialidade humana que tende a distorcer nosso vocabulário. Assim, enquanto adjetivos como “social”, “político”, “econômico”, e até “histórico” costumam sugerir, salvo especificação em contrário, um vínculo com a ação e a motivação humanas, o termo “espacial” evoca, tipicamente, uma imagem física ou geométrica, algo externo ao contexto social e à ação social, uma parte do “meio ambiente”, parte do cenário da sociedade – seu continente ingenuamente dado -, e não uma estrutura formadora criada pela sociedade. Na verdade, não temos em inglês uma expressão amplamente usada e aceita para transmitir a qualidade intrinsecamente social do espaço organizado, sobretudo uma vez que as expressões “espaço social” e “geografia humana” se tornaram muito obscuras com sentidos múltiplos e amiúde incompatíveis. Por essas e outras razões, optei por usar o termo “espacialidade” para especificar esse espaço socialmente produzido. (SOJA, 1993, p. 101)

A espacialidade seria então a condição espacial de existência que estabelece as relações do objeto ou indivíduo no meio em que vive, por meio da materialidade, das relações sociais e das representações. De acordo com Soja, “a organização e o sentido do espaço são produto da translação, da transformação e das experiências sociais” (SOJA, 1993, p. 101).

Ao falar sobre espacialidade, Soja afirma ser necessário primeiramente distinguir o espaço em si, enquanto dado contextual, e a espacialidade proveniente da organização e da produção sociais. Ele argumenta que essa primeira concepção “tendeu também a impregnar todas as coisas espaciais de um sentido remanescente de primordialidade e composição física, de uma aura de objetividade, inevitabilidade e reificação” (SOJA, 1993, p. 101).

Ressalta-se, assim, a importância do espaço socialmente produzido e a noção de que a geografia é dada não somente por pontos localizados e extensões delimitadas, mas sim pelas inter-relações decorrentes do processo social. Cabe então questionar de que maneira se manifesta a geografia das políticas públicas e qual é a relação das políticas públicas com o espaço geográfico, pensado a partir dessa perspectiva social.

Para tanto, é preciso retomar Massey, que também defende que o espaço seja visto sob outra perspectiva e propõe pensá-lo de uma maneira diferente, a partir de três proposições iniciais:

Primeiro, reconhecemos o espaço como produto de inter-relações, como sendo constituído através de interações, desde a imensidão do global até o intimamente pequeno. [...] Segundo, compreendemos o espaço como a esfera da possibilidade da existência da multiplicidade, no sentido da pluralidade contemporânea, como esfera na qual distintas trajetórias coexistem; como a esfera, portanto, da coexistência da

heterogeneidade. [...] Terceiro, reconhecemos o espaço como estando sempre em construção. (MASSEY, 2009, p. 29)

A primeira proposição de Massey resgata a ideia de espaço vivido ao falar de suas interações constituintes, de suas inter-relações, não limitando essa constituição a uma única fração do espaço, podendo ocorrer do local ao global. O espaço geográfico não é dado pela delimitação de áreas ou localizações e sim pela inter-relação de seus elementos. A segunda proposição traz o espaço como esfera de possibilidades e não como determinação; as possibilidades remetem às múltiplas trajetórias possíveis, o que significa que o espaço não se revela de forma homogênea e sim heterogênea. Por fim, a terceira proposta é de que o espaço seja visto como aberto, em permanente construção.

Admitir assim o espaço daria abertura para pensar o político de maneira diferente. De acordo com Massey, conceber o espaço como produto de inter-relações permite um entendimento relacional do mundo, tendo a espacialidade como constituinte dessas inter-relações e as identidades sendo formadas, não como produtos prontos. Reconhecer a heterogeneidade e a multiplicidade significa reconhecer a espacialidade. Pensar na permanente construção do espaço dá abertura ao futuro, à possibilidade de uma política que realmente fará diferença.

A teoria espacial de Milton Santos também propõe um repensar baseado na concepção do espaço como uma construção histórica que jamais se encerra, nunca está pronta. Santos considera a noção de espaço de difícil definição por cobrir uma variedade ampla de objetos e significações, que vão desde objetos comuns à vida doméstica até o espaço sideral. Ele recorre a um espaço humano, socialmente construído e ressalta que a dificuldade de se definir o espaço humano decorre do fato de ele ser ao mesmo tempo o local de vida e de trabalho do ser humano, sua morada, o que faz com que ele se apresente de muitas formas e com conteúdos variados. Como espaço do ser humano, não é um dado imutável, pelo contrário, está sempre em transformação por conta do processo histórico e da prática social. Assim, para Milton Santos:

O espaço geográfico é a natureza modificada pelo homem através do seu trabalho. A concepção de uma natureza natural, onde o homem não existisse ou não fora o seu centro, cede lugar à ideia de uma construção permanente na natureza artificial ou social, sinônimo de espaço humano. (SANTOS, 2002, p. 150)

Para Santos, então, o caráter geográfico do espaço está na transformação da natureza pelo ser humano, que o torna uma realidade objetiva, concreta, percebida de diferentes formas pelos sujeitos. À medida que o ser humano aprofunda o seu conhecimento sobre o espaço

vivido, ele passa a modificá-lo com seu trabalho, por meio de técnicas. Isso ocorre incessantemente e a cada modificação o espaço vai adquirindo formas que não se desfazem ao longo do tempo. Ele ainda afirma que:

O espaço é um fato social, é uma realidade objetiva. Como resultado histórico, ele se impõe aos indivíduos. Estes podem ter dele diferentes percepções e isso é próprio das relações entre sujeito e objeto. Mas, uma coisa é a percepção individual do espaço, outra é sua objetividade. O espaço não é nem a soma nem a síntese das percepções individuais. (SANTOS, 2002, p. 161)

Santos afirma então que o espaço é objetivo e que independentemente das percepções que os sujeitos têm dele, ele se impõe enquanto realidade. Assim, ao considerar o espaço um fato objetivo, ele defende que a natureza deve ser tomada como uma realidade social, em permanente transformação pela ação humana, e afirma que é preciso compreender o espaço como um fato social, para que não seja interpretado “fora das relações sociais que o definem” (p.163).

Como já foi dito, é bastante comum que o espaço seja visto apenas como área onde ocorrem os fatos, apenas como receptáculo ou “espaço-contidente (*space-container*)”, enquanto outros propõem que o espaço é um reflexo da sociedade, sem nenhuma autonomia. Atento a isso, Santos explica que considerar o espaço como um reflexo, significa vê-lo apenas como uma projeção do processo social, fazendo com que pareça não haver conexões entre espaço e sociedade. Desse modo, a objetividade do espaço dá a ele o caráter de fato social e seu papel ativo na sociedade o confere o caráter de fator social, por conta de sua atuação e influência na sociedade.

Ainda sobre o caráter histórico de espaço e sua capacidade de agir como fator social, Santos afirma que:

Espaço, portanto, é um testemunho; ele testemunha um momento de um modo de produção pela memória do espaço construído, das coisas fixadas na paisagem criada. Assim, o espaço é uma forma, uma forma durável, que não se desfaz paralelamente à mudança de processos; ao contrário, alguns processos se adaptam às formas pré-existentes enquanto que outros criam novas formas para se inserir dentro delas. (SANTOS, 2002, p. 173)

A paisagem é assim composta pelas formas duráveis estabelecidas por um modo de produção específico a um período, que resistem às mudanças, e também por novas formas que são criadas. São as formas duráveis que garantem ao espaço a permanência e a incidência sobre a sociedade.

Assim, o espaço existe enquanto materialidade e representação e muitas vezes apresenta-se enquanto resistência a novos processos, não sendo inerte e passivo, devendo ser compreendido enquanto uma dimensão da realidade, condição de realização de processos. Milton Santos considera que o espaço possui uma inércia dinâmica, entendendo as formas tanto como resultado, como conteúdo dos processos. Essa inércia dinâmica confere à estrutura espacial um papel ativo na sociedade, pois não acompanha de imediato as mudanças em outras estruturas sociais.

Milton Santos (2002, p. 185) explica que a estrutura espacial é um espaço organizado pelos homens, que adquire formas dotadas de inércia dinâmica, ou seja, são formas que reagem para manter-se em movimento constante, o que faz com que sejam “tanto um resultado como uma condição para os processos”.

Nesse sentido, Santos afirma que “as determinações sociais não podem ignorar as condições espaciais concretas preexistentes. Um modo de produção novo, ou um novo momento de um mesmo modo de produção, não pode fazer tábula rasa das condições espaciais preexistentes”. (Santos, 2002, p.182). Quando a dimensão espacial da realidade é ignorada, é como se o espaço estivesse apartado do processo social.

Assim, é preciso dar ao espaço a devida importância na análise da realidade e é nesse sentido que Santos (2002, p. 163) defende que o espaço é ao mesmo tempo um fato social, um fator social e uma instância social. Santos afirma que o espaço contém e é contido pelas demais instâncias – econômica, cultural-ideológica e política – e ressalta que a instância espacial não é subordinada à instância econômica. Todas as instâncias devem ser vistas em conjunto, pois são complementares.

O espaço para Milton Santos adquire importância diante dos processos sociais, pois ao mesmo tempo em que é modificado por eles, também é capaz de modificá-los. Isso permite que se fale em uma dimensão espacial desses processos, revelada a partir dessas relações. O espaço geográfico aparece, assim, como um produto histórico, produzido pela sociedade e acontecendo diante de nossos olhos:

[...] o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante de nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí porque a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares (SANTOS, 2002, p. 153)

Mas Santos ressalta que não basta estudar a forma isoladamente: é preciso entender o processo, as funções e a estrutura em que se encaixam. Nas definições de espaço propostas por Santos (1997), aparecem por diversas vezes as palavras *estrutura*, *forma*, *processo* e *função*. O autor as apresenta como categorias do método geográfico, sendo a forma “o aspecto visível de uma coisa”, “um padrão”; a função, a “tarefa ou atividade esperada de uma forma”; a estrutura, o modo que as partes se organizam e; o processo, uma “ação contínua” que age e reage sobre os conteúdos do espaço. Essas categorias permitem compreender a dimensão espacial.

Por fim, é preciso ressaltar que todas essas categorias – estrutura, forma, processo e função – são utilizadas na análise de uma totalidade, a totalidade social. A ideia de totalidade compõe um novo patamar de análise proposto por Santos. De acordo com Marília Steinberger (2006), “tal patamar permite apreender o espaço como espaço global inserido na sociedade global. Aprender que esse corresponde ao espaço total inserido na sociedade total”.

Milton Santos (2002) explica que a totalidade espacial deve ser compreendida em termos de subestrutura. No entanto, lembra que “a totalidade não é uma simples soma das partes. As partes que a formam não bastam para explicá-la. Ao contrário, é a totalidade que explica as partes” (2006, p.115). Isso permite compreender a realidade não de uma forma fragmentada, mas de maneira íntegra. A análise espacial não traz muitos resultados quando se analisa somente as partes, é preciso olhar o todo. Para Santos (2006):

A totalidade é a realidade em sua integridade [...] A totalidade é o conjunto de todas as coisas e de todos os homens, em sua realidade, isto é, em suas relações, e em seu movimento. [...] O processo histórico é um processo de complexificação. Desse modo, a totalidade se vai fazendo mais densa, mais complexa. [...] toda totalidade é incompleta, porque está sempre buscando totalizar-se. (SANTOS, 2006, p.116-119)

Dessa maneira, o autor mostra que a totalidade não deve ser vista como acabada. Ela está sempre em processo de totalização. Santos (1988) sintetiza a importância da totalidade na análise espacial: “A forma nos apresenta a coisa, o objeto geográfico; sua função atual nos leva ao processo que lhe deu origem; e este, o processo, nos conduz à totalidade social, a estrutura social que desencadeou e dá ao objeto uma vida social”.

Isso significa compreender a realidade considerando-se todas as suas instâncias como uma estrutura única, composta por subestruturas que se sobrepõem. Nesse sentido, deve-se considerar em uma análise espacial todos os elementos do espaço agindo conjuntamente. São elementos do espaço, segundo Santos (1997): os homens, como fornecedores de trabalho; as

firmas, enquanto produtoras de bens, serviços e ideias; as instituições, responsáveis pela elaboração de normas, ordens e legitimações; o meio-ecológico, entendido como “conjunto de complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano” e; as infra-estruturas, que são o “trabalho humano materializado e geografizado”, como por exemplo, construções, plantações, estradas, entre outros.

Esses elementos são “intercambiáveis e redutíveis uns aos outros”, ou seja, um elemento pode, em algum momento, exercer a função que cabe ao outro ou influenciar fortemente ações de outro elemento. Além disso, esses elementos interagem, o que caracteriza uma interdependência funcional.

O estudo das interações entre os diversos elementos do espaço é um dado fundamental da análise. Na medida em que função é ação, a interação supõe interdependência funcional entre os elementos. Através do estudo das interações, recuperamos a totalidade social, isto é, o espaço como um todo e, igualmente, a sociedade como todo. Pois cada ação não constitui um dado independente, mas um resultado do próprio processo social. (SANTOS, 1997, p.7)

De maneira sintética, Santos (2006, p. 63) propõe o entendimento de espaço como um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, considerados [...] como um quadro único em que a história se dá”. Os objetos formam sistemas da mesma maneira que as ações e esses sistemas são indissociáveis. Dessa maneira, o autor consegue mostrar que o espaço não é somente formado pelas formas, pelos objetos físicos, mas também pelas ações que dão vida ao espaço.

Como foi visto anteriormente, o conhecimento geográfico é inerente a todo ser humano, pois para viver é preciso observar o espaço circundante. No entanto, nem todo conhecimento geográfico é científico. Ele passa a ser científico a partir do momento em que é sistematizado, a partir de uma seleção de conceitos e categorias que permitem sua compreensão. Mas essa sistematização não é imutável, visto que com o processo histórico, as definições, os conceitos e categorias vão sendo alterados.

Ao longo do desenvolvimento da ciência geográfica, alguns conceitos e categorias de análise foram sendo identificados para contribuir com a compreensão do espaço geográfico, objeto de estudo da disciplina. No início da década de 1990, Milton Santos deu forma mais acabada ao que hoje é conhecido como Teoria espacial, em seu livro *A Natureza do Espaço*. Nele, Santos faz uma densa discussão do conceito, interligando-o a categorias internas e externas à Geografia.

Sua atualidade e sua aplicabilidade para a compreensão do mundo contemporâneo justificam o fato da teoria espacial de Milton Santos assumir posição central nesta tese. Dessa forma, seria possível comprovar que a Geografia da atualidade possui os conceitos e instrumentos necessários para a compreensão das políticas públicas.

Para isso, é preciso internalizar a ideia de que o espaço geográfico não é algo morto, fixo e imutável. Ao contrário, à medida que se aperfeiçoam as técnicas, a ciência avança e as informações são mais difundidas, o espaço geográfico se transforma e o meio desse período em que vivemos torna-se o que Milton Santos chama de meio técnico-científico-informacional. Compreender as geografias que o espaço e seus elementos assumem hoje presume que se entenda a dinâmica que o perfaz.

O aprofundamento da teoria espacial de Milton Santos será realizado com o intuito de discutir de que maneira os conceitos e categorias de análise da Geografia contribuem para a compreensão da dimensão espacial. A teoria espacial de Milton Santos será o fio condutor, mas outros autores importantes, cujas contribuições são alinhadas à teoria, não foram deixados de lado.

### **1.3 – CONCEITOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE GEOGRÁFICA**

A especificidade da análise geográfica se dá principalmente pela centralidade que o espaço assume nessa análise. Para compreender melhor essa especificidade da Geografia é preciso compreender também as bases que fundamentam a construção desse conhecimento, pois a base do conhecimento científico está na sistematização das ideias. Na ciência, o conhecimento é adquirido de maneira aprofundada, a partir da pesquisa, da observação e da determinação de categorias de análise que possibilitam a construção de conceitos. Os argumentos, os fatos e observações devem ser apresentados de maneira estruturada para que possam ser compreendidos.

O conhecimento científico diferencia-se dos demais conhecimentos, pois suas afirmações devem ser sistematicamente comprovadas. No entanto, isso não torna o conhecimento científico uma verdade incontestável diante dos demais conhecimentos. O conhecimento técnico, filosófico e o próprio senso comum são importantes para o desenvolvimento da ciência, tornando-se ora motivadores, ora utilizadores.

No caso da ciência geográfica, seu ponto de partida está na relação do ser humano com seu meio, que resulta na produção, transformação e organização do espaço geográfico. A vida em sociedade proporcionou maneiras cada vez mais complexas de produção, transformação e organização do espaço. Assim, as maneiras de comunicar esse conhecimento tornam-se um importante fator a ser observado, pois a linguagem impõe um constante desafio à ciência. O desafio concentra-se na sistematização de termos, definições, ideias, pensamentos e reflexões para que se tornem operacionais. Logo, a designação de conceitos e categorias é um ponto-chave para a determinação dessa comunicação.

Mas há então que se compreender a diferença entre conceito e categoria, e nesse sentido cabe ressaltar que a definição do que é um conceito é mais controversa do que aparenta. Marivalde Kobashi e Nair Francelin (2011) relatam que o termo ‘conceito’ apresenta uma série de ambiguidades em sua definição nos dicionários filosóficos, devido às influências ideológicas das correntes de pensamento *a priori* e *a posteriori* e dos critérios de definição clássicos e naturais. As autoras se propõem a sintetizar as ideias envolvidas na análise de mais de 18 definições terminológicas de conceito, a partir de três noções principais de conceito como: “atividades e construções mentais”, “unidades de pensamento” e “unidades de conhecimento”. As autoras explicam que é preciso evidenciar que o conceito corresponde a uma unidade de conhecimento, é formado por enunciados verdadeiros e verificáveis, não é metafórico, ambíguo ou plurissignificativo e pertence a um domínio de conhecimento.

Ingethaut Dahlberg (1978) em sua teoria defende que o conceito está sempre relacionado a um objeto (individual ou geral). Dahlberg propõe pensar que o conceito possui um conjunto de elementos que se articulam numa unidade estruturada podendo ser definido como a compilação de enunciados verdadeiros sobre determinado objeto, fixada por um símbolo linguístico. O autor explica que:

Toda vez que o objeto é pensado como único, distinto dos demais, constituindo uma unidade inconfundível (coisas, fenômenos, processos, acontecimentos, atributos etc.) pode-se falar de objetos individuais. Pode-se dizer que o que caracteriza os objetos individuais é a presença das formas do tempo e espaço. Os objetos individuais estão aqui e agora (DAHLBERG, 1978, p. 101)

Por outro lado, os objetos gerais transbordam para além do espaço e do tempo, existindo como uma referência. Neste caso, pode-se utilizar um objeto geral para uma conceituação, sem nunca ter visto o objeto real. Na análise de conceito feita por Dahlberg, compreender a função predicativa do objeto também é importante, partindo sempre do princípio de veracidade e unidade do conhecimento:

Pode-se então dizer que os elementos do conceito são obtidos pelo método analítico-sintético. Cada enunciado apresenta (no verdadeiro sentido de predicação) um atributo predicável do objeto que, no nível de conceito, se chama característica. Muitas vezes não se trata de um atributo a que corresponde uma característica mas de uma hierarquia de características, já que o predicado de um enunciado pode tornar-se sujeito de novo enunciado e assim sucessivamente até atingirmos uma característica tão geral que possa ser considerada uma categoria. (Entende-se aqui por categoria o conceito na sua mais ampla extensão). (DAHLBERG, 1978, p. 102)

Assim, entende-se que a categoria é uma característica geral e indivisível de um objeto estabelecida por um método analítico sintético. As categorias podem ser compreendidas como simples – quando remete a uma única característica geral – ou complexas – quando remete a mais de uma característica geral.

Desde que existem diferentes espécies de objetos e de conceitos, existem também diferentes espécies de características dos conceitos. A ordem das características depende sempre dos objetos cujos conceitos são constituídos pelas mesmas características. [...] Quando a comparação entre as características dos conceitos mostra que dois conceitos diferentes possuem uma ou duas características em comum, então há que falar de relações entre tais conceitos. Estas relações podem ser relações lógicas, hierárquicas, todo-parte, oposição e funcional. (DAHLBERG, 1978, p. 103-104)

O conceito será sempre o conceito de um objeto que visto sob um ângulo filosófico, pode ser referenciado como sinônimo de seres e entes, estudados tanto na Ontologia como na Epistemologia. A Ontologia entra em contato direto com as questões do ser e do devir, entre as suas partes e o todo e demais questões. Já a Epistemologia entra em contato com o conhecimento registrado sobre os seres a partir de sua existência enquanto entes; ou seja, seu domínio é o conhecimento produzido sobre os objetos. Assim, é possível afirmar que a Epistemologia está mais próxima da linguagem científica e lógica, enquanto a Ontologia mais voltada para a linguagem filosófica e conceitual.

As categorias podem ser identificadas a partir das características dos seres, enquanto entes, ou seja, a partir dos conteúdos que determinam sua existência. Logo, temos a anteposição da existência do ser sobre a consciência do ser, como afirma Armando Silva (1983), “as categorias devem ser consideradas entes ontológicos”. As categorias filosóficas, deste modo, determinam o conteúdo dos conceitos. A categoria é algo que se sobrepõe ao conceito dando-lhe conteúdo e esse conteúdo deve ser concreto. De acordo com Silva:

A categoria define os modos de ser, enquanto o conceito define a ideia ou conjunto de ideias a respeito de alguma coisa ou fenômeno. O conceito é uma representação

do objeto pelo pensamento, por suas características gerais. Difere da definição, que é a determinação da compreensão do conceito. (SILVA, 1986)

Pode-se afirmar então que no caminho inicial do processo de conhecimento, a definição de uma categoria está intimamente correlacionada ao método para se chegar a esse conhecimento e que as categorias, no início dessa jornada, podem ser consideradas gerais e abstratas. Na medida em que o processo avança, as categorias vão revelando os conceitos dos objetos reais e individuais. Como afirmou Dahlberg, através do método, podemos observar as singularidades dos objetos. Nesse ponto, os objetos conceituados tornam-se representações concretas de uma consciência.

Silva (1986) afirma que as categorias, inicialmente, “universais abstratas”, se transformam em universais concretas “pela práxis” fundamental dentro do processo de conhecimento, possibilitando em certa instância a transposição de um pensamento ideal e abstrato, no qual o mundo não deve existir fora dele; para uma forma de pensamento mais concreta e material, na qual o objeto seria uma realidade exterior, independente do pensamento.

Nesse sentido, Silva (1986) afirma que o conjunto de categorias de uma ciência está relacionado ao objeto do conhecimento dessa ciência. Assim, considera como categorias geográficas principais: o espaço, o território, o lugar, a paisagem, a área, dentre outros. Em clara aproximação ao materialismo dialético – cujas categorias são as de contradição, mudanças constantes, encadeamento de processos e unidade dos contrários –, as categorias geográficas vão buscar justamente a recuperação da totalidade, a afirmação da complexidade do espaço, partindo do real para chegar ao objeto.

O espaço é considerado a categoria principal de análise, mas nem sempre foi assim. Somente quando a Geografia voltou-se para sua epistemologia é que houve a preocupação em se definir um objeto de estudo. Isso foi muito significativo para a ciência geográfica porque, de acordo com Santos (2002, p. 149), “[...] o ato de definir, claramente, o objeto de uma ciência é também o ato de construir-lhe um sistema próprio de identificação das categorias analíticas que reproduzem, no âmbito da ideia, a totalidade dos processos, tal como eles se produzem na realidade”.

Na obra *A natureza do espaço*, Milton Santos explica que seu maior objetivo é a criação de “um sistema de ideias que seja, ao mesmo tempo, um ponto de partida para apresentação de um sistema descritivo e de um sistema interpretativo da geografia”. Fica clara, portanto, sua preocupação em tornar sua teoria operacional. Ele considera que descrição

e explicação são inseparáveis e defende que para que o espaço, enquanto dimensão da realidade, seja reconhecido de maneira independente no conjunto das ciências sociais, é preciso que conceitos e instrumentos de análise estejam organizados e relacionados coerente e operacionalmente.

O ponto de partida proposto por Santos é a definição de espaço como “conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”. Por trás dessa definição, que a primeira vista parece simplória, está o que ele denomina de família de categorias internas e externas, alicerces do conceito de espaço. Essa é uma característica marcante na teoria espacial de Milton Santos que busca ao mesmo tempo afirmar a especificidade do conhecimento geográfico, definindo categorias internas, sem deixar de dialogar com os demais conhecimentos por meio das categorias externas. Mas é preciso compreender os detalhes dessa definição proposta como ponto de partida.

A indissociabilidade entre sistemas de objetos e sistemas de ações justifica-se porque “os sistemas de objetos não funcionam e não têm realidade filosófica, isto é, não nos permitem conhecimentos se o vemos separados dos sistemas de ações” (SANTOS, 1994, p.90). Considera que esta é uma dependência recíproca: os sistemas de ações determinam o conteúdo dos objetos, enquanto os objetos são as ações que se objetivaram. Sobre a interação desses sistemas, Santos afirma que é nela que o espaço encontra sua dinâmica:

Sistemas de objetos e de ações interagem. De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra sua dinâmica e se transforma. (2006, p.63)

Ele se preocupa em definir o que são esses elementos (objetos e ações) e afirma que “para os geógrafos os objetos são tudo que existe na superfície da Terra. Toda a herança da história natural e todo resultado da ação humana que se objetivou”. O autor cita como exemplos cidades, barragens, estradas de rodagem, portos, florestas, plantações, lagos e montanhas. Na própria definição que ele faz dos objetos, ele já mostra a indissociabilidade das ações.

Assim, Santos define os objetos não como coisas naturais, “eles são fabricados pelo homem para serem a fábrica da ação”, destacando a artificialidade desses sistemas de objetos e sistemas de ações. Então, objetos são produzidos, não são coisas. O autor considera que o valor desses objetos está intrinsecamente ligado ao papel que eles desempenham economicamente e também em outros tipos de ação.

Quando olhados em conjunto contíguo, formando coleções, os objetos geográficos nos dão as formas espaciais. Milton Santos afirma que das formas é possível extrair sua essência espacial, seu conteúdo social, econômico e político. Dessa maneira, quando os objetos são vistos como um agrupamento dentro de uma contiguidade espacial, eles revelam as formas sócio-espaciais:

[...] as formas, tomadas isoladamente, representam uma acumulação de tempos; e sua compreensão, desse ponto de vista, depende do entendimento do que foram as divisões do trabalho pretéritas. Mas seu valor sistêmico, que é seu valor atual e real, depende da divisão do trabalho atual. (SANTOS, 2005, p.62)

As formas precisam ser compreendidas então como resultado de um processo histórico. No entanto, Santos alerta que é diferente enxergar os objetos enquanto coleções e enquanto sistemas, pois enquanto sistemas assume-se que os objetos não estão dispostos na paisagem de maneira inocente. De acordo com Santos, esses objetos devem ser vistos como sistemas, pois desde mesmo seu surgimento obedecem a uma determinação específica e são carregados de intencionalidade.

A intencionalidade está relacionada à justificativa da ação empreendida na elaboração do objeto. Assim, às ações é conferida a racionalidade: “conforme aos fins e aos meios, obedientes à razão do instrumento, à razão formalizada, ação deliberada por outros, informada por outros” (SANTOS, 1994, p.91). É importante ressaltar que se trata aqui de ações pragmáticas, insufladas e, por isso, não espontâneas, dadas em sistemas, pois não podem ser vistas isoladamente, sem que se relacionem umas com as outras.

Um modo de formalização dessas intencionalidades dá-se por meio de discursos. Santos (1994, p.91) considera que “objetos e ações contemporâneos são, ambos, necessitados de discursos. Não há objeto que se use hoje sem discurso, da mesma maneira que as próprias ações tampouco se dão sem discurso”. Em outras palavras, a construção do espaço não acontece de forma inocente, pois há uma intencionalidade envolvida e para que essa intencionalidade se objective são criados discursos como enunciados das funções a serem desempenhadas pelas ações e pelos objetos.

Cabe lembrar que muitas vezes os discursos são contraditórios e revelam outra intencionalidade por trás de determinada ação ou criação/transformação de objeto. Os discursos são criados para que as intencionalidades se efetivem, mas não necessariamente deixam as intencionalidades expostas. De acordo com David Harvey (2009, p. 76), os discursos servem para “convencer a nós mesmos e aos outros sobre uma determinada maneira de compreender uma questão que julgamos importante”.

No entanto, não bastam vontade e energia dos agentes para que os objetos sejam inseridos no espaço, pois o espaço determina as condições a essas ações. Santos (2006, p. 40) compreende que os objetos são determinados pelo espaço, e que há uma lógica que organiza e também uma lógica que utiliza (aciona) os objetos. De acordo com o autor, “essa lógica da instalação das coisas e da realização das ações se confunde com a lógica da história, à qual o espaço assegura a continuidade”.

Para que objetos e ações sejam concretizados é preciso compreender as técnicas, pois é a partir das técnicas que o homem transforma o meio em que vive e é a partir delas que cria os objetos artificiais. Santos explica que são elas que unem os sistemas de objetos e os sistemas de ações: “as técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço” (2006, p. 29).

Sobre as técnicas, Santos explica que é possível datá-las, pois correspondem a um determinado modo de produção pertencente a algum período da história. Para ele, como um fenômeno histórico, as técnicas “são uma medida do tempo: o tempo do processo direto de trabalho, o tempo da circulação, o tempo da divisão territorial do trabalho e o tempo da cooperação” (SANTOS, 2006, p. 54).

Para complementar a proposta de Santos de construção do sistema de categorias de análise do espaço geográfico, é necessário compreender sua relação com o território. Ao longo de qualquer explicação geográfica é possível ver o quanto o território é importante na análise da dimensão espacial. Muitos os colocam como sinônimos, mas conceitualmente eles assumem sentidos diferentes, embora possam sim sobrepor-se em diferentes situações. Steinberger (2006) ao falar sobre o cruzamento espaço-território, afirma que este está “inserido num processo de totalização único, uma vez que é impossível compreender um sem o outro”.

Território está no âmago da análise geográfica porque nos remete à maneira de apropriação do meio pela sociedade. Tal conceito diz respeito a domínio e ocupação de determinada fração do espaço e aos usos que a sociedade faz dele para manter a dominação. Emerge daí a noção de territorialidade vinculada à maneira que a sociedade se expressa para manter aquele território sob seu domínio. De acordo com Neio Campos e Mara Krahl, (2006, p. 97) “a territorialidade está vinculada ao conjunto de práticas e suas expressões materiais e simbólicas, capazes de garantir a apropriação e permanência de um dado território por um dado agente territorial”.

A formação de territórios leva à determinação de fronteiras, definindo o que é interno e externo ao território, tornando necessário à sociedade pensar na maneira de se organizar para conseguir manter seu domínio. A evolução dessa organização leva à instituição de normas, leis e à constituição de uma identidade capaz de unir a sociedade, permitindo até a formação dos Estados-nação.

Todas essas características do território revelam que tomá-lo enquanto categoria leva a uma aproximação maior com a dimensão política da realidade. Ao se tratar o território deve-se falar de conflitos, poder, agentes e atores. Conforme afirma Moraes (2013, p. 60), o território é incorporado por Milton Santos no “rol conceitual” da Geografia como o mais adequado para investigar o exercício de poder, pois aparece sempre associado a propósitos claramente políticos. Isso não significa que o espaço não tenha essa dimensão política. Muito pelo contrário, o conceito de espaço mostra claramente como a vida em sociedade está carregada de política, a partir das relações que se formam, mas o acento político no território é evidenciado quando usado enquanto categoria de análise.

A relação entre território e espaço é apresentada por Santos como sendo intrínseca. Ao tratar do conceito de território, Santos (2002) aborda aspectos importantes, relacionando-o com o espaço:

O território é imutável em seus limites, uma linha traçada de comum acordo ou pela força. Este território não tem forçosamente a mesma extensão através da história. Mas em um dado momento ele representa um dado fixo. Ele se chama espaço logo que encarado segundo a sucessão histórica de situações de ocupação efetivas por um povo – inclusive a situação atual – como resultado da ação de um povo, o trabalho de um ou, resultado do trabalho realizado segundo as regras fundamentadas no modo de produção adotado e que o poder soberano torna em seguida coercitivas. (SANTOS, 2002, p.233)

O autor afirma que o modo de determinação dos limites de um território se dá em comum acordo ou pela força. Percebe-se também que emerge dessa citação a chave para o entendimento da relação espaço-território: a noção de território usado, capaz de igualar o território ao espaço. O território em si não é espaço, mas torna-se espaço quando é usado pela sociedade. A dinâmica da sucessão dos momentos é que cria o espaço. Já o território é a materialização decorrente dessa dinâmica. Assim, Santos (2005) reforça que o interesse em estudar o território não é pelo território em si, mas sim pelo uso do território. Considera que “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”.

Quando se busca a definição de território fora da Geografia, principalmente no Direito e na Ciência Política, ele é visto apenas como base material, o espaço físico. Daí pode ser explicada a preocupação de Milton Santos em mostrar o território sendo usado pela sociedade. Por esse motivo a categoria de análise seria o território usado, não o território em si.

De acordo com Gomes, Steinberger e Barbosa (2013, p.66), a categoria território usado proposta por Milton Santos possui um potencial político por permitir a compreensão do “território em mudança, o território como lugar de contradições, o território em seu papel ativo, o território como lugar de trabalho, de residência, de trocas materiais e espirituais e do exercício da vida”. Os autores propõem que se assuma o território usado na formulação de políticas:

Essa compreensão teórica acerca do território usado é capaz de subsidiar a prática de formular propostas de políticas públicas para o território que, sendo usado por diversos agentes de maneiras distintas, se torna objeto de análise social. Assumir o território como referência para formular políticas públicas, significa reconhecer a existência, no território de todos os agentes, cujas ações, ou seja, cujos usos do território estão em constata interação. (GOMES, STEINBERGER e BARBOSA, 2013, p.87)

Embora a análise do território para Milton Santos privilegie a escala nacional e se fixe a uma nação, a reflexão pode ser aplicada a territórios delimitados por grupos sociais em todas as escalas. Haesbaert defende, então, a existência de múltiplos territórios em diversas escalas, que são apropriados simbolicamente por grupos através da mediação de forças ou a partir de um sentimento de identidade regional:

O território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados. Esta relação varia muito, por exemplo, conforme as classes sociais, os grupos culturais e as escalas geográficas que estivermos analisando. Como no mundo contemporâneo vive-se concomitantemente uma multiplicidade de escalas, numa simultaneidade atroz de eventos vivenciam-se também, ao mesmo tempo, múltiplos territórios. (HAESBAERT, 2006, p. 121)

Uma vez compreendidos os principais aspectos ligados à indissociabilidade dos sistemas de objetos e sistemas de ações e sua ligação com o território, é possível entender melhor a proposta de Santos em relação ao sistema explicativo proposto por ele. Milton Santos (2006, p. 22) explica que compreender o espaço dessa maneira é o ponto de partida para a definição de suas categorias internas, a discussão dos recortes espaciais, entre outros conceitos constitutivos e operacionais. Assim, é preciso primeiramente compreender os

recortes espaciais possíveis de serem aplicados na análise geográfica. Santos indica como recortes espaciais a região, o lugar, as redes e as escalas.

O debate em torno do conceito de região atualmente se dá em torno de sua redefinição. De acordo com Santos (2002), isso foi provocado pelo advento do mundo globalizado e o surgimento das redes, colocando sua noção clássica em crise por conta do crescente desenvolvimento dos transportes e dos meios de comunicação, do alargamento da economia internacional para proporções mundiais entre outros aspectos.

Assim, a noção de região da Geografia Tradicional não faria mais sentido atualmente. De acordo com Paulo Gomes (2001), a noção de região é por vezes empregada no senso comum para se referir a uma localização ou à extensão de determinado fato ou fenômeno, como unidade administrativa e como “localização de um certo domínio”. O autor defende que a noção de região tem um fundamento político, de controle e de gestão de um território, pois envolve “comunidades de interesse identificadas a uma certa área” e “os limites da autonomia face a um poder central”.

Já Corrêa (2002) relaciona o debate sobre a região ao desenvolvimento desigual e combinado, uma vez que a região encontra-se atualmente inserida na divisão nacional e internacional do trabalho e associada a relações de produção distintas. De acordo com este autor:

A região é considerada uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações, ou seja, da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais, e determinada estrutura social e seus conflitos. (CORRÊA, 2002, p. 45)

Ao elencar as reflexões de Milton Santos sobre o conceito de região, Iná Castro considera que elas contêm os problemas fundadores de um novo olhar para a região como categoria de análise da geografia:

Como problema epistemológico a região é tomada como recorte espacial de reprodução da totalidade; como problema empírico ela é vista como expressão das diferenças entre os lugares, diferenças estas provocadas pelos eventos comandados pela globalização, e constitui um recorte espacial funcional às formas de produção. Afetada pela aceleração dos tempos atuais as formas e os conteúdos das regiões mudam repetidamente, sendo possível que a sua vida seja muito curta. (CASTRO, 2002, p. s/n)

Dessa forma, a região não possui mais o sentido de homogeneidade difundida na Geografia clássica e não há como a Geografia atual ignorar as diferentes formas tomadas pelas regiões na contemporaneidade. É preciso então, como propõe Santos, reconhecer a

região como um recorte espacial e compreender seu fundamento político e funcional de gestão e ordenamento do território, como propõe Gomes.

A respeito do lugar, sua discussão enquanto recorte espacial remete à reflexão sobre a globalização e como seus processos incidem sobre determinada fração do espaço. Ao caracterizar o lugar como variável discreta, Milton Santos coloca-o como uma variável que se delimita, localizável, definida, retirada do todo: “O lugar é o encontro entre possibilidades latentes e oportunidades preexistentes ou criadas” (SANTOS, 1994, p. 44).

O conceito de lugar é usado para se trabalhar a noção de totalidade. Santos diferencia o espaço geográfico de lugar, ao caracterizar o espaço contínuo, uma totalidade, e o lugar como “porção discreta do espaço total” e reflete:

as regiões e lugares não são nada mais do que lugares funcionais do Todo, esses tempos internos são também divisões funcionais do tempo, subordinados à dialética do Todo, ainda que possam, em contrapartida, participar do movimento do Todo e assim influenciá-lo. É, aliás, por esse fato que as regiões e lugares, mesmo não dispondo de uma real autonomia, influenciam o desenvolvimento do país como um todo. (SANTOS, 2005, p. 65)

A reflexão sobre as redes complementa a discussão sobre os recortes espaciais, pois revela uma forma significativa da organização do espaço. As redes devem ser entendidas como “espaços de conectividade”. São formadas por pontos fixos que constituem seu suporte e pelos fluxos que promovem a circulação, distribuição e comunicação entre esses fixos. As redes funcionam como transmissores. Assim, os fixos são as bases técnicas, enquanto os fluxos são os movimentos.

Milton Santos (2006, p. 264) alerta para a complexidade atual das redes formadas, e para o fato de que “os suportes das redes encontram-se, agora, parcialmente no território, nas forças naturais dominadas pelo homem (o espectro eletromagnético) e parcialmente nas forças recentemente elaboradas pela inteligência e contidas nos objetos técnicos”. Isso torna necessário compreendê-las não somente como manifestações locais ou regionais, mas como manifestações globais.

Por fim, quando se questiona de que escala estamos falando, remete-se à contextualização em termos não só de espaço, mas também de tempo. Para Milton Santos (2002) a complexidade do mundo atual nos impõe a necessidade de compreensão do espaço como espaço total, reconhecendo-se a influência de fatores de múltiplas escalas em suas transformações.

Santos (2001, p. 218-219) considera como categoria da escala, “a noção de fração do espaço dentro do espaço total” e a considera imbricada às categorias de totalidade, sistema e tempo:

Como o acontecer social, aqui enunciado como acontecer geográfico, depende da sociedade como um todo, cada acontecer particular representa uma determinação da sociedade como um todo e o lugar próprio que o define, acrescentando à sua dimensão social original, uma dimensão que é, de uma vez só, temporal e espacial. Lugares e áreas, regiões ou subespaços são, pois, unicamente áreas funcionais, cuja escala real depende dos protestos. (SANTOS, 2002, p. 219)

Assim, a definição da escala enquanto recorte espacial deve ser entendida como um problema dimensional e fenomenal, de acordo com Castro (2001), à medida que revela a maneira como determinado objeto é concebido:

A escala é, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno. Ela não define, portanto, o nível de análise, nem pode ser confundida com ele, estas são noções independentes conceitual e empiricamente. Em síntese, a escala só é um problema epistemológico enquanto definidora de espaços de pertinência da medida dos fenômenos, porque enquanto medida de proporção ela é um problema matemático. (CASTRO, 2001, p. 123)

Os recortes espaciais estão contidos nesse sistema explicativo de Santos, que revela também categorias internas e externas à análise espacial. As categorias externas que ele propõe aparecem sempre presentes em suas argumentações. São eles: “a técnica, a ação, os objetos, a norma e os eventos, a universalidade e a particularidade, a totalidade e a totalização, a temporalização e a temporalidade, a idealização e a objetivação, os símbolos e a ideologia” (SANTOS, 2002, p. 23). Santos elege também categorias internas como instrumentos de análise: “a paisagem, a configuração territorial, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades e as formas-conteúdo”. Essas são características da dimensão espacial que devem ser vistas conjuntamente para que se consiga englobar todos os aspectos.

Sendo assim, constituída dos aspectos visíveis do espaço geográfico, a paisagem não é por si só suficiente para a análise do geógrafo. Sua dimensão se estende ao alcance dos olhos, mas como explica Claval, dada a multiplicidade dos avanços tecnológicos a paisagem passou a ser vista de diferentes maneiras. Assim, com o surgimento das fotografias aéreas e das imagens de satélite, a observação da paisagem pode ser feita de forma vertical, em diversas escalas. De acordo com o autor,

[...] A paisagem revela os objetos próximos, os pomares onde se podem contar as árvores, as vinhas onde se descobre as cepas e a maneira como estão alinhadas. Ela oferece também perspectivas mais longas. Quando se caminha numa zona plana, são

as colinas ou as montanhas que a dominam que se descobre ao longe: não é questão de reter as plantas uma a uma, de distinguir as espécies. O olhar só distingue massas coloridas; elas se tornam azuladas quando a distância aumenta. Quando se sobe num cume, a vista se abre, a disposição em camadas dos planos torna-se mais complexa (CLAVAL, 2011, p. 63)

Por meio das paisagens, pode-se observar os objetos e as formas do espaço geográfico. Os objetos indicam as tecnologias utilizadas para a transformação do meio, as pontes, estradas, casas, prédios, fábricas, plantações etc. e as formas permitem olhar os objetos conjuntamente, gerando outro significado, permitindo identificá-las como cidades, campos, faixa litorânea, oceanos, continentes etc.

Milton Santos frisa a diferença entre paisagem e espaço: “A paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprime as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que as anima”. (SANTOS, 2006, p. 103)

A compreensão de que os objetos estão dispostos no espaço como um sistema possibilita identificar a configuração territorial, espacial ou geográfica (tomadas por Santos como sinônimos e relacionadas como um dado técnico, enquanto o espaço é um dado social). A observação da configuração incita a reflexão acerca dos processos que desencadearam determinada organização do território, remetendo, por sua vez, às ações e às normas. A configuração territorial “é o conjunto de elementos naturais e artificiais que fisicamente caracterizam uma área” (SANTOS, 2006, p. 103). Sendo assim, a paisagem é apenas um recorte da configuração territorial.

No que diz respeito à divisão territorial do trabalho, é possível pensar acerca das formas de organização capitalista do território. Aqui é de fundamental importância visualizar essa organização em diferentes escalas, visto que atualmente podemos tratar da divisão internacional. Assim, o espaço produtivo ou produzido é aquele decorrente dessas diferentes formas de organização, o que remete à ligação bastante específica com a dimensão econômica.

As rugosidades mostram a resistência das formas espaciais. ‘Rugosidade’ é um termo geomorfológico, resgatado por Milton Santos para definir as marcas deixadas pelo tempo nas estruturas; são formas resistentes, heranças de tempos passados. Santos assinala:

as rugosidades são o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço. As rugosidades nos oferecem, mesmo sem tradução imediata, restos de uma divisão de trabalho internacional, manifestada

localmente por combinações particulares do capital, das técnicas e do trabalho utilizados. (SANTOS, 2002, p. 173)

Sendo assim, a análise das rugosidades permite refletir sobre a influência dessas marcas históricas sobre a constituição do novo. As novas ações, ao incidirem nas formas, podem destruí-las ou fazer com que elas se adaptem a novas funções. Por outro lado, esses resíduos do passado podem tornar-se obstáculos à difusão do novo, como explica Santos.

As formas-conteúdo serviriam então como uma recapitulação, dando um sentido encorpado às formas que iniciaram a análise. Milton Santos em toda sua teoria persiste na ideia de que o espaço geográfico é mais do que suas formas, mais do que sua materialidade. Desse modo, ele passa a falar de formas-conteúdo, para que a análise espacial transcenda a descrição dos aspectos físicos das formas e passe a analisá-las por seu conteúdo. Ele sintetiza esse entendimento afirmando que “a ideia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social. Essa ideia também supõe o tratamento analítico do espaço como um conjunto inseparável de sistemas de objetos e de sistemas de ações” (SANTOS, 2002, p. 219).

A teoria espacial de Milton Santos serviu de fio condutor nessa apresentação do que pode ser considerado um instrumental teórico-analítico e operacional da dimensão espacial da realidade social. Mas cabe lembrar que existem outros conceitos constitutivos e operacionais que podem ser incluídos na análise do espaço. A intenção aqui não foi de debater exaustivamente cada conceito ou categoria, mas apresentá-las dentro do nexos proposto por Milton Santos.

Assim, é possível dar pistas sobre a densidade e importância do espaço como uma instância da sociedade, pois é uma abertura à análise da realidade enquanto totalidade, reconhecendo-se assim seu caráter geográfico. Compreender o espaço como instância da sociedade é o que permite refletir sobre a dimensão espacial dos processos sociais. Nesse sentido, é preciso compreender o que está sendo compreendido como política pública para que seja possível chegar à sua dimensão espacial.

#### **1.4 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB UMA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA**

A discussão sobre o que se entende por geografia e espaço geográfico, passando pelos recortes analíticos, conceitos e categorias de análise, fornece a base para que se possa discutir

as políticas públicas e sua dimensão espacial. Esse não é um conceito amplamente trabalhado pela Geografia e em geral é tomado como uma palavra que designa algo associado ao Estado, sem maiores esclarecimentos sobre seu significado. Compreender o ponto de vista geográfico sobre as políticas públicas requer, portanto, debater a importância do Estado-nação para os estudos geográficos.

Os Estados nacionais são considerados pela Geografia um objeto de estudo por excelência, pois são tomados enquanto formações sócio-espaciais. Santos (2002, p. 213,221) considera que o Estado-nação é a categoria mais apropriada ao estudo do espaço, por conta de sua ligação com a realidade concreta, pois neste período tecnológico “cada nação parece só poder encontrar seu destino sob a forma de um Estado”. O Estado-nação sob o ponto de vista geográfico é visto então pelos seus contornos espaciais, o que reafirma também a importância da categoria território (usado) para compreender as políticas públicas.

No entanto, compreender o Estado-nação como formação sócio-espacial requer também que se compreenda os processos que levaram àquela determinada formação. Para que aquela formação exista, diversos pactos e ações são firmados com o intuito de manter aquela situação. O Estado é constituído por poderes para gerir os recursos e fazer com que as normas acordadas sejam mantidas. Friedrich Engels ressalta o Estado enquanto um produto da sociedade, e como mantenedor da ordem:

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites de “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas pouco acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (2014, p. 208).

Engels (2014, p.209) aponta como aspectos constituintes do Estado os aglomerados de pessoas a partir de uma dada divisão territorial e a “instituição de uma força pública”. O papel dessa força pública seria então para manter em ordem os conflitos existentes entre as classes antagônicas. Para o autor, na formação de um Estado, o território passa a ser o ponto de partida e para que seja possível manter a força pública, são instituídos os impostos.

Dessa forma, Engels mostra que o Estado, compreendido a partir de todo o aparato criado para que determinada ordem seja mantida é senão um resultado das próprias relações

sociais, não sendo passível de ser concebido apartado dela. O Estado é constituído como um poder público, dado que responde pela sociedade, dotado de diversos instrumentos para manter a ordem.

O antagonismo entre as classes seria então um resultado do modo de produção capitalista, grande impulsionador da formação dos Estados modernos. Milton Santos considera o Estado um instrumento importante para a determinação das condições político-econômicas do período tecnológico. Afirma que o Estado tem um importante papel no desenvolvimento do capitalismo e enumera as razões para que ele seja necessário ao sistema:

- a) [...] porque, como instrumento de homogeneização do espaço e do equipamento de infraestrutura, ele torna-se o maior responsável pela penetração das inovações e pelo sucesso de capitais investidos, sobretudo os grandes capitais;
- b) por seus próprios investimentos o Estado participa de uma divisão de atividades que atribui aos grandes capitais os benefícios maiores e os riscos menores. Trata-se de uma divisão de atividades em escala internacional e que assegura a continuidade e a reprodução da divisão desigual das riquezas.
- c) Finalmente, e para poder prosseguir com essas funções, o Estado tem que assumir, cada dia de maneira mais clara, seu papel mistificador, como propagador ou mesmo criador de uma ideologia de modernização, de paz social e de falsas esperanças que está bem longe de transferir para os fatos. (SANTOS, 2001, p. 222-223)

A partir de uma análise crítica das funções desempenhadas pelo Estado, Santos o coloca como um importante instrumento de propagação do capitalismo por ser responsável pela instalação da infraestrutura e pela homogeneização do espaço necessária a essa propagação. O Estado também é responsável por difundir os discursos para convencer a sociedade de que estes seriam problemas seus, contribuindo, dessa maneira, para um aprofundamento das desigualdades espaciais.

Milton Santos, ao discutir sobre o papel desempenhado pelo Estado, afirma que o Estado é responsável por mediar repercussões de forças externas nas frações de seu território. No entendimento de Santos (2002, p. 227), o Estado age como um “intermediário entre as forças externas e os espaços chamados a repercutir localmente essas forças”. Ele destaca que o Estado não faz isso passivamente, pois é capaz de alterar essas forças, reagindo a elas, redirecionando ou bloqueando-as.

O autor também assinala que o Estado, ao mesmo tempo que tem a função de controlar as forças externas, deve preocupar-se com as necessidades internas, as necessidades da sociedade, sendo chamado a intervir sobre o espaço vivido. Além disso, assume outros papéis como o de (r)estabelecimento do equilíbrio social e a oferta de melhores condições para a vida

cotidiana do cidadão, o que o coloca como “um fator por excelência de elaboração de espaços”. Quando fala da ação dos Estados, Santos levanta duas hipóteses sobre seus possíveis efeitos:

- a) essa ação cria diretamente novas rugosidades ou contribui para reforçar os caracteres da rugosidade já existente, mesmo que isso implique uma mudança de sua natureza;
- b) ou a ação do Estado se faz pouco sobre a variação de certos fluxos e, se cria novas rugosidades, apenas de forma indireta e a posteriori. (SANTOS, 2002, p. 227)

Para Santos, quando o Estado age, deixa marcas no espaço, sendo capaz de criar novas formas ou dar novos conteúdos às formas espaciais pré-existentes. O autor defende que essas ações se dão de maneira direta, nas formas espaciais, ou indireta, através dos fluxos. Em sua análise, Santos (2002) coloca em contraponto as necessidades da sociedade em diferentes escalas – nacional, regional e local – que influenciam e estimulam a ação do Estado. E aponta outros fatores importantes em relação à intervenção estatal:

A ação do Estado é marcada pela necessidade de levar em conta ao mesmo tempo dados estruturais e dados de conjuntura. Ora, a conjuntura é tanto a do próprio país como um todo, como a conjuntura regional ou a mundial. Mas as repercussões da ação do Estado sobre a reformulação do espaço interno são marcadas tanto pelo caráter contingente da sua intervenção, como pelas próprias rugosidades do espaço. (SANTOS, 2002, p. 231-232)

Santos ressalta as diferentes forças – internas e externas – que incidem sobre a ação do Estado. A análise da ação do Estado deve reconhecer as necessidades sociais em suas diferentes escalas, agindo de maneira consciente sobre a repercussão de suas ações em cada uma delas. As diferentes combinações entre estrutura e conjuntura formam um quadro próprio, que deve ser considerado na análise de políticas públicas, como explica Milton Santos:

A existência de um Estado atribui à formação social um quadro jurídico, político, fiscal, financeiro, econômico e social definido, tudo isso tendo como consequência o fato de que a estrutura econômica e social própria de cada país se torna um dado ainda mais específico, através de suas próprias transformações operadas sob o impulso de um sem número de fatores internos e externos. (SANTOS, 2002, p. 235-236)

Milton Santos mostra ainda que a ação do Estado tem importantes repercussões espaciais. Ele contrapõe às ações estatais, as forças e necessidades internas e externas. Quando o Estado age, há uma indução a isso; ele é, de certa forma, “provocado”. Cabe ressaltar que as ações do Estado, enquanto ações no espaço, são dotadas de intencionalidades

e acompanhadas por discursos. Intencionalidades e discursos tornam-se então um dado importante na análise da atuação do Estado, pois são capazes de revelar as forças determinantes da ação estatal.

Santos mostra também que as necessidades sociais não são as mesmas nas diferentes escalas de análise. No entanto, não há um aprofundamento em relação à organização desse Estado, pois ele é tratado como um ator monolítico, analisado a partir da escala nacional.

Assim, torna-se necessário compreender melhor os processos referentes às ações dos Estados, desde o que os motiva a agir e como agem, compreendendo quem são os atores públicos ou privados que participam dessas ações, até suas repercussões no espaço. As políticas públicas, sob esse ponto de vista do Estado Nacional como mediador de forças externas e internas não alcançam seu significado mais preciso. O aprofundamento do debate sob ponto de vista geográfico requer que se compreenda afinal o que se compreende por política pública, para além da ação dos Estados.

A palavra política assume diferentes conotações na língua portuguesa, enquanto que na língua inglesa recebe termos separados: *policy* e *politics*. Britto (1986, p. 5) reduz os significados de política a três que considera os mais importantes: a política como ação concertada – “qualquer ação humana que comporte um programa” (*policy*); como domínio – “os fatos, os atos e as atitudes que guardam relação com o governo, com o exercício do poder” (*politics*) e; como arte – “conjunto de técnicas utilizadas para a obtenção de sucesso na vida pública”.

O sentido da palavra política na expressão política pública então seria o de ação arquitetada, carregada portanto de discurso e de intencionalidade. Nos estudos de políticas públicas, distinguir a política pública (*policy*) do jogo político (*politics*) é essencial, mas não serve para que sejam definidos de forma independente. É preciso compreender que, ao mesmo tempo em que o jogo político possui grande influência nas políticas públicas, pode-se dizer que as políticas públicas também influenciam o jogo político. Essa questão é trazida por Theodore Lowi (1972, p. 299) quando afirma que as políticas públicas determinam o jogo político, pois os debates em torno dessa relação colocavam somente o jogo político influenciando as políticas públicas, não sendo válida a afirmação contrária. Lowi traz à luz essa influência mútua.

A diferença entre a política (o jogo político) e as políticas públicas ficou clara quando Harold Laswell defendeu que a Política deveria ser analisada a partir das ações dos políticos. Quando publicou o livro *Politics: Who Gets What, When, How* (1936), evidenciou o papel dos

atores na determinação das políticas públicas, o jogo político que as envolve (as disputas de poder) e os problemas aos quais responde.

Os atores são os sujeitos envolvidos no jogo político que representam determinados interesses. Naturalmente, muitos desses interesses entram em choque, fazendo com que se iniciem as disputas de poder entre os atores que, por sua vez, buscam fazer com que seus interesses sejam atendidos pela política pública.

Uma vez diferenciadas as políticas públicas do jogo político e passados mais de oitenta anos dessa primeira indagação de Laswell, pode-se dizer que não há um consenso sobre o conceito de política pública nem mesmo na Ciência Política, sua área de origem. Na Ciência Política, suas múltiplas definições se dão de acordo com sua afiliação dentro de escolas como a do marxismo, do elitismo, do pluralismo e do neoinstitucionalismo. A corrente marxista baseia-se na ideia do Estado do bem-estar social e foca nas relações sociais de dominação que o Estado reproduz, defendendo que “as instituições políticas e sociais constituem o meio para alcançar a emancipação das classes mais baixas”. O elitismo preocupa-se em verificar quem governa e quem decide, partindo da ideia de que aqueles que governam e decidem compõem a elite (que não é monolítica), deflagrando a ausência de escolhas verdadeiramente democráticas. O pluralismo procura entender porque determinados grupos prevalecem sobre outros e de que maneira eles influenciam a tomada de decisão, o que é decidido e para quais fins, defendendo que políticas públicas não são uma exclusividade do Estado. O neoinstitucionalismo amplia o debate do papel das instituições políticas e sociais, de maneira a retirar a ideia de neutralidade do Estado para enxergá-lo a partir de sua composição por atores e estruturas (RODRIGUES, 2011).

Embora se transpareça muitas vezes a concordância ou discordância com os debates acima elencados, não se pretende aqui um aprofundamento das teorias gerais de políticas públicas e nem uma afiliação direta a alguma dessas tendências. O intuito é o de, primeiramente, destacar alguns pontos polêmicos para compreender o que é uma política pública a fim de alinhar essa compreensão ao debate existente na Geografia.

Nesse sentido, Leonardo Secchi (2010, p. 2) defende que a definição de políticas públicas envolve três nós conceituais. O primeiro está relacionado ao protagonismo das políticas públicas, pois há um debate sobre ‘quem’ elabora uma política pública. Em geral, o protagonismo do Estado é entendido como condição essencial para as políticas; no entanto, há a defesa da existência da abordagem multicêntrica, que entende que a elaboração das políticas públicas não é exclusividade do Estado. O argumento do multicentrismo é que o que

caracteriza uma política pública é o caráter público do problema que a origina. Tratar-se-ia de uma discussão entre o que é público/privado e não estatal/não-estatal, reconhecendo-se, contudo, que o Estado moderno se destaca entre os demais atores, sendo responsável pela maior parte das políticas. Dessa maneira, considera-se que as políticas públicas governamentais caracterizam-se por serem elaboradas por atores governamentais dos poderes legislativo, judiciário e executivo, consideradas um subgrupo dentro das políticas públicas.

A participação do Estado a partir dessa perspectiva, muitas vezes parece ser opcional, e coloca em questão sua legitimidade na representação da coletividade, relativizando seu poder. É fato que uma política pública surge de um problema considerado público; no entanto, o adjetivo público é aplicado ao substantivo política indicando que a iniciativa tomada e os direcionamentos dados devem ser de caráter público. Realmente, o que está em evidência é a discussão do que é público ou privado, mas relacionada à política, não ao problema.

Nas ciências econômicas, o bem público é considerado algo a que todos têm acesso e que todos podem desfrutar ao mesmo tempo. Conforme apontam Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 27), classificar os tipos de bens e serviços serve para determinar se há ou não a necessidade de ação governamental. Assim, afirmam que os bens públicos “não podem ser repartidos ou divididos e são consumidos por muitos usuários sem que haja diminuição da quantidade do bem disponível”. Por sua vez, os bens ou serviços privados, que estão na outra extremidade dessa classificação, “podem ser divididos para venda exclusiva e não estão mais disponíveis para outros consumidores após seu consumo e podem ser usualmente fornecidos de maneira eficaz por intermédio de mecanismos de mercado”.

Nesse sentido, pode-se dizer que, tanto os problemas, os interesses e as políticas, quando recebem o adjetivo “públicos” dizem respeito à coletividade. Então, políticas públicas são políticas da coletividade. O Estado, por meio dos governos, é quem legitimamente representa a coletividade presente em determinado território e é por esse motivo que é imprescindível na análise das políticas. Se um grupo de cidadãos decide sinalizar, por conta própria, os buracos de uma rua para evitar acidentes, isso não será uma política pública. Isso não significa que não há a presença de outros atores na elaboração das políticas públicas, mas sim, significa que elas sempre possuem a chancela do Estado. Sem dúvida, a participação da sociedade e o envolvimento de múltiplos atores na elaboração de políticas públicas é uma característica muito importante atualmente, mas o protagonismo do Estado é definido por normas que regem o território. O Estado não deve ser visto como um ator uno e apartado da

sociedade, pois ele é composto por diversos agentes públicos cada qual com seus discursos e intencionalidades.

É preciso então deixar claro quando se fala em Estado e quando se fala em governo. Voltando a Milton Santos, o Estado é uma formação espacial e para existir depende de condições políticas, econômicas e sociais que conduzam determinada sociedade a aceitar o comando central, determinando o domínio de uma fração do espaço, ou seja, determinando seu território. Uma vez constituído, é preciso adquirir meios que garantam a ‘convivência harmônica’ e o bem estar da sociedade, a manutenção das fronteiras e a segurança dos territórios. A instituição de um governo e a distribuição dos poderes entre executivo, legislativo e judiciário são alguns desses meios. A compartimentação administrativa do território em estados e municípios também.

Norberto Bobbio (2007, p. 553) define o governo como “conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade”. O autor ressalta ainda a relação do Governo com o Estado:

Nesse sentido, o Governo constitui um aspecto do Estado. Na verdade, entre as instituições estatais que organizam a política da sociedade e que, em seu conjunto, constituem o que habitualmente é definido como regime político, as que têm a missão de exprimir a orientação política do Estado são os órgãos do governo. (BOBBIO, 2008, p. 553)

Assim, quando se fala em política pública, refere-se ao Estado, enquanto resultado de um processo histórico que representa uma coletividade em determinado território, considerando suas funções e a execução por meio dos governos.

O segundo nó conceitual apontado por Secchi (2010, p. 4) gira em torno da polêmica levantada por Dye (apud Souza, 2006), que define políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Neste ponto, Dye ressalta a possibilidade de políticas públicas terem efeitos positivos ou negativos, lembrando que muitas vezes é uma opção do governo manter determinado problema como está. A existência de uma política pública é admitida quando há interferência de fato de algum governo ou de algum ator investido de poder público, podendo ela ser direta ou indireta.

Mas a questão aqui envolve também compreender os efeitos produzidos por diferentes ações dos atores estatais. Por exemplo, quando coloca-se em questão a política pública relacionada aos engarrafamentos diários em uma via, é demasiadamente restritivo analisar isoladamente a atuação do departamento de trânsito local (que pode não fazer nada em relação

a isso), pois há outras forças que atuam nessa questão como os incentivos federais para a compra de veículos particulares ou mesmo a organização do transporte público.

O terceiro nó conceitual das políticas públicas, de acordo com Secchi (2010, p. 5), ocorre por conta do posicionamento de alguns teóricos que consideram como políticas públicas “somente macro-diretrizes estratégicas”. Secchi defende que são políticas públicas “tanto as diretrizes estruturantes de nível estratégico, como as diretrizes de nível intermediário e operacionais”. Certamente a análise de políticas públicas pode levar em consideração até mesmo pequenos atos administrativos, visto que também são ações que compõem o processo de política pública.

Hogwood e Gun (1986, p.19-23) enumeram diferentes características referentes à política pública: 1) é mais do que uma decisão, não se restringindo a um momento específico, mas a um conjunto de decisões; 2) é diferente de administração ou gestão pública; 3) envolve comportamentos e intenções; 4) envolve tanto ação como inação; 5) tem resultados que podem ou não ser previstos; 6) é um curso intencional de ação, mas as intenções podem estar implícitas ou explícitas; 7) surge de um processo ao longo do tempo; 8) envolve relações inter e intra-organizacionais, abarcando de indivíduos a grupos de interesse; 9) os órgãos públicos possuem papel-chave, mas não exclusivo; 10) é uma definição subjetiva.

Assim, propõem-se que as políticas públicas sejam compreendidas de forma relacional porque não se trata somente da ação do Estado, mas também de problemas/necessidades sociais. Há nessa relação implicações sociais, políticas, culturais, econômicas, históricas e espaciais. Isso significa que essa relação já nasce contraditória e que os elementos se influenciam mutuamente.

O aprofundamento dos estudos sobre as ações dos Estados permitiu que as políticas públicas fossem entendidas como um processo, revelando que sua construção é gradativa e que para compreendê-la é preciso levar em conta diferentes elementos. Também é Lasswell quem semeia, na década de 1950, a ideia dos estágios de política pública, que posteriormente se transformaria no modelo de análise comumente conhecido como ciclo de políticas públicas.

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), eram sete os estágios propostos por Lasswell: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Atualmente, é mais usual falar em cinco estágios: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

A montagem da agenda é o estágio que envolve a escolha dos problemas públicos que a compõe. Os autores (2013, p. 103) consideram decisivo o impacto deste estágio na política

pública, pois esse estágio diz respeito ao reconhecimento dos problemas. A maneira como são reconhecidos e se ao menos são reconhecidos são importantes para que se compreenda como serão tratados pelos formuladores de políticas. A seleção de problemas públicos não dependeria de uma única variável, como as condições e as estruturas sociais ou os paradigmas políticos, mas de uma relação complexa de muitas variáveis. Em geral, há uma combinação entre exercícios técnicos de formulação de diagnósticos, muitas vezes baseadas em dados quantitativos, e a pressão exercida pelos atores políticos envolvidos.

A formulação de política é o momento de se pensar em estratégias para tratar os problemas selecionados na agenda pública. Neste segundo estágio, de acordo com os autores, faz-se “a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 123). Eles defendem que a formulação é composta por quatro fases: a apreciação, quando é realizada a coleta de informações (pesquisas, depoimentos de *experts*, consultas públicas); o diálogo, quando se busca uma comunicação entre atores políticos com diferentes perspectivas; a formulação propriamente, o momento em que os funcionários públicos elaboram a proposta de política e são escolhidos os instrumentos a serem utilizados e; a consolidação, o *feedback* que os atores envolvidos dão a respeito das soluções propostas. Essa estruturação na formulação de políticas públicas é cada vez mais evidente no Brasil, uma vez que os mecanismos de participação da sociedade nessa etapa do processo de política pública estão se consolidando.

A tomada de decisão é a aprovação ou não das opções propostas na formulação como “curso oficial de ação”. Os autores (2013, p. 157) assinalam dois pontos importantes sobre a tomada de decisão: o primeiro é ser um estágio “firmemente alicerçado nos estágios anteriores do ciclo da política”, que pode resultar em decisões positivas ou negativas (quando alteram ou mantém o *status quo* do problema público, respectivamente); o segundo é não ser um exercício técnico, posto que é “inerentemente político”.

A implementação de políticas é a execução das ações decorrentes dos estágios anteriores do ciclo. Para tanto são necessários recursos financeiros, pessoal para a execução das ações, assim como certa regulamentação dos procedimentos. Os autores afirmam que os servidores públicos e os funcionários administrativos são os principais atores envolvidos na implementação. No entanto, há que se questionar essa visão, pois é na implementação que a política pública é posta à prova no território. Logo, não são somente agentes públicos são envolvidos, o território e seus agentes entram em cena com toda força, pois é nesse momento

que ocorrem as reações. Sem dúvidas, esse é um momento de tensão para os agentes públicos, já vez que de fato torna-se necessário convencer os diversos agentes das vantagens de uma determinada política.

Por fim, no estágio de avaliação, determina-se o funcionamento de uma política na prática, o envolve a avaliação dos instrumentos utilizados, bem como a verificação do efetivo atendimento aos objetivos que são atendidos. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 199). Os autores destacam que este estágio não é apenas racional, mas político. Em geral, são ouvidos os atores que têm uma maior abertura com os agentes públicos, de modo que os resultados não são avaliados a partir de seus efeitos no território e sim pelo índice de reclamações recebidas.

O modelo do ciclo de política pública é bastante criticado por conta da aparente linearidade temporal, mas é preciso compreender que esses estágios funcionam como “tarefas” a serem cumpridas ou mesmo como diferentes maneiras de ação. Os estágios podem sobrepor-se, ou acontecer simultaneamente, e devem ser considerados como tarefas que dificilmente são finalizadas, uma vez que as políticas ficam em constante revisão e são muitas vezes ajustadas ou remendadas por conta de sua implementação. Os estágios são importantes por identificarem as diversas atividades envolvidas na elaboração de políticas públicas.

Há outras discussões na área e outros modelos de análise, mas o que se procurou trazer aqui foram as principais contribuições que possibilitam uma abertura para se pensar as políticas públicas dentro da Geografia. É preciso refletir de que maneira a análise geográfica pode colaborar com cada uma dessas atividades do processo de política pública.

As diferentes perspectivas sobre análises de políticas geralmente focam sobre as instituições, os atores e o próprio conteúdo da política. Em análise sobre o campo de conhecimento das políticas públicas, Celina Souza (2006, p.40) afirma que as políticas públicas são

[...] um campo do conhecimento que busca integrar quatro elementos: a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. Disso pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, 2006, p.40)

No entanto, o que é questionado quando se afirma a existência de uma geografia imbricada à política pública é a falta do reconhecimento da dimensão espacial de todo esse

processo. A dimensão espacial está presente na identificação do problema, nas formas de ação no sistema político, na modelagem das decisões e também na implementação, entretanto, ela se revela de maneira mais óbvia quando são analisados os efeitos das políticas públicas. As políticas públicas acontecem no espaço. Então, o que se pretende é discutir a análise de políticas públicas com o foco na dimensão espacial. Mas o que seria a dimensão espacial das políticas públicas? Qual visão os geógrafos apresentam sobre a relação entre a geografia, espaço e políticas públicas?

### **1.5 – A GEOGRAFIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O caminho proposto neste capítulo para definir o que está sendo chamado de geografia das políticas públicas passou primeiramente pelos diferentes sentidos da palavra geografia para que ficasse claro que o sentido ao qual está se referindo é o da organização espacial e de seus processos, não a ciência. Logo, quando se anuncia geografia das políticas públicas não se pretende defender a criação de uma subárea, até porque quando se defende que a ciência geográfica por sua natureza é a mais apta a compreender a dimensão espacial, significa que o conhecimento que interessa à compreensão das políticas públicas é o da Geografia como um todo, não o da Geografia fracionada.

Para que fique mais claro o que seria então falar de geografia das políticas públicas, é possível recorrer a um polêmico exemplo utilizado por Harvey (2001), em um texto intitulado “Que tipo de geografia para que tipo de política pública?”. Polêmico porque o exemplo usado é o do General Pinochet, o qual Harvey considera como “geógrafo por treinamento, e por todas as vezes que conseguiu colocar com sucesso geografia em políticas públicas”. Harvey destaca a consciência de Pinochet sobre os possíveis usos do conhecimento geográfico relatando que ele mostrava um grande defensor da importância da Geografia no sistema educacional chileno, por considera-la capaz de transmitir aos cidadãos as virtudes do patriotismo e um ‘verdadeiro destino histórico’.

Mas o exemplo que Harvey oferece é o do Sistema de Saúde chileno, contrapondo sua organização espacial e os processos envolvidos em sua configuração, antes e depois de Pinochet. Harvey começa explicando que Salvador Allende, antecessor de Pinochet deposto pela junta militar, havia conseguido profundas alterações ao transformar o sistema de saúde chileno para um sistema descentralizado, baseado em centros de saúde e controlados por

conselhos comunitários. O autor explica que Pinochet, ao tomar o poder, tornou-o um sistema centralizado, baseado em hospitais destinados ao atendimento das classes média e alta e controlado por seus fornecedores. Dessa forma, a ênfase dada à preventiva, que se preocupava com uma gama de questões ambientais, como o suprimento de água potável e tratamento de esgoto (saneamento básico), mudou para curativa.

Com esse exemplo, Harvey parte da organização espacial do sistema de saúde, estabelecendo os elementos que o compõem e os fluxos que se estabelecem entre eles, para poder revelar os conflitos de interesse, os agentes envolvidos e as prioridades da ação do Estado. O autor mostra, portanto, a capacidade que as políticas públicas tem de produzir novas geografias nos territórios em que incidem.

Assim, a geografia de algo se revela quando se passa a olhar o espaço geográfico; o espaço vivo, construído por meio de interações do homem com o meio, não o espaço como um palco onde tudo simplesmente acontece. Considera-se o espaço geográfico como uma peça teatral, não um palco, pois o acontecer da peça é a criação do espaço: o espaço não é só o cenário, são os atores, o público que assiste e interage, o enredo, o momento, o contexto, o lugar. Nessa analogia teatral, uma observação muito importante é a de que os próprios atores não consideram que as peças sejam todas iguais, meras repetições: o dia, a hora, a plateia e a localização são fatores que tornam aquela peça única, pois ela é construída por aquela série de elementos, dispostos de maneira a estabelecerem relações carregadas de significados.

O palco não dá conta de expressar todo o acontecer da peça. Esse acontecer pode ser considerado a geografização daquele palco, posto que é o acontecer que faz com que os atores, no papel da sociedade, registrem os fatos naquele palco, enquanto espaço. A geografização é a utilização, pelos atores, dos elementos que compõem aquele determinado espaço por meio de técnicas específicas. A geografia é dada pelos significados atribuídos aos posicionamentos assumidos por cada elemento no acontecer da peça e por seus resultados vistos como registros.

Falar em geografia das políticas públicas é reconhecer que as políticas públicas acontecem no espaço e que são capazes de reposicionar seus elementos, criar formas espaciais ou render-se às rugosidades existentes, dando-lhes novos significados. É importante compreender o papel das rugosidades, visto que a geografia produzida pelas políticas públicas será resultado não somente de sua imposição no espaço, mas como ela se adapta às demais

geografias pré-existentes. Essa mesma característica do espaço confere também uma durabilidade aos efeitos de uma política pública<sup>13</sup>.

As políticas públicas são, portanto, entendidas enquanto ações que se objetivam no espaço e são dotadas de intencionalidades e discursos que, muitas vezes se contradizem. Dessa forma, a dimensão espacial coloca-se diante dos olhos dos analistas, uma vez que decifrá-la permite que se enxerguem objetos, ações e seus agentes em suas posições no jogo político. Quando se fala em posição, é preciso não confundir com localização. A posição mostra como determinado elemento se coloca diante de outros elementos espaciais. É uma análise relacional. A localização é um dado matemático, um ponto na superfície terrestre dado pelas suas coordenadas, não por suas relações.

A dimensão espacial revela a geografia assumida por um território quanto às intervenções de determinada política pública. Reconhecer a existência da geografia das políticas públicas significa admitir que elas são resultado de relações sócio-espaciais e produzem efeitos sobre essas relações. Logo, a elaboração dessas políticas não deve ser feita descartando essas informações, fazendo do espaço uma tábula rasa. No entanto, discutir políticas públicas não se restringe somente a entender a ação dos governos, pois sua compreensão deve incluir suas motivações e os efeitos que produz.

Na verdade, ao se reconhecer que as políticas públicas produzem uma geografia que se entrelaça com as demais geografias existentes no espaço, ressalta-se a importância da dimensão espacial das políticas públicas. Desse modo, ao se defender que a dimensão espacial deve ser explorada na elaboração de políticas públicas, torna-se imperativa a necessidade de se apresentar a teoria espacial de Milton Santos como instrumental teórico e ao mesmo tempo operacional para a análise dessa dimensão espacial, posto que é capaz de propor uma compreensão das políticas públicas inseridas no conjunto indissociável de sistema de objetos e de ações.

Assim, amplia-se também o conceito de políticas públicas do ponto de vista geográfico para além da concepção como ‘ação única’ de um ‘Estado monolítico’, permitindo que as políticas públicas sejam concebidas como um processo em que se contrapõem a postura do Estado e as necessidades sociais, composto por diferentes ações de agentes estatais e de outros agentes sociais. Isso permite compreender cada um dos estágios da política como uma dessas ações, permitindo uma releitura sob uma perspectiva geográfica.

---

<sup>13</sup> Exemplo bastante claro disso são os efeitos produzidos pela política de infra-estrutura na década de 1930, quando do lançamento do Plano Geral de Viação Nacional (1934) e Plano Rodoviário Nacional (1938), que resultaram numa concentração ainda atual do modal rodoviário nos transportes no Brasil.

Na formação da agenda, é preciso tomar cuidado na definição dos problemas, pois nem todos são óbvios, nem todos são claramente visíveis. A análise da distribuição espacial e os processos envolvidos nos conflitos e problemas no território revela contradições que podem ainda não ter se manifestado, mas que poderiam tornar-se problemas maiores no futuro. A resistência das formas espaciais também pode ter importantes significados na composição dos problemas. A análise da dimensão espacial propõe que se trate de agentes, visto que nem todos são representados por atores políticos.

Além disso, a Geografia, enquanto conhecimento estratégico, tem muito a colaborar com a formulação das alternativas para os problemas selecionados, uma vez que possibilita pensar no acontecer espacial. De todo modo, a influência da Geografia na tomada das decisões vai depender do papel desempenhado na formação da agenda e na formulação da política.

Por outro lado, propõe-se que a implementação, repensada de um ponto de vista espacial, não levaria em conta somente servidores e funcionários públicos, mas também os agentes do território, que podem contribuir ativamente para que uma política seja implementada. Também na avaliação, é preciso considerar os efeitos no espaço, a geografia assumida por determinada política pública, e não simplesmente ater-se ao contentamento ou descontentamento dos atores envolvidos.

A ciência geográfica deve assumir um papel importante nessa análise, principalmente quando se refere a problemas relacionados à dinamicidade do mundo atual, aos discursos propagados e suas verdadeiras intencionalidades, aos problemas referentes às escalas de ação e nível de governo, à necessidade de participação social, e à articulação entre políticas e instituições.

É preciso que os formuladores de políticas reconheçam que o que fazem, no fundo, é pensar o espaço e que a Geografia como ciência desenvolve instrumentos para fazê-lo. Assim, é possível afirmar que a importância da dimensão espacial para as políticas públicas está alicerçada na compreensão do espaço enquanto instância da sociedade. É preciso entender que as políticas públicas devem considerar essas formas duráveis e participarão do espaço enquanto processos, trazendo novos conteúdos e funções, conseqüentemente, fazendo com que as formas se adaptem a eles.

Assim, essas primeiras reflexões sobre a definição de espaço proposta por Santos têm muito a acrescentar à discussão de políticas públicas, visto que a elaboração de políticas não considera o espaço como instância da sociedade. Considera-o a partir do que Santos rechaça:

o espaço morto, fixo e inocente. O espaço nas políticas públicas aparece como um palco onde as políticas irão acontecer. Nesse mesmo sentido, o conceito de território precisa também ser revisto para que se possa superar sua compreensão enquanto ‘base física’ e entendê-lo como produto das relações de um povo com seu meio, o que o torna um “território usado”.

Essas são as bases para que se reconheça a existência da dimensão espacial das políticas. Nesse sentido, é possível questionar então qual é o papel da ciência geográfica e dos geógrafos para as políticas públicas?

## **1.6 – O PAPEL DA CIÊNCIA GEOGRÁFICA E DOS GEÓGRAFOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A busca por discussões teóricas sobre a relação da ciência geográfica com as políticas públicas é escassa. O artigo mais antigo encontrado é o artigo acima citado de David Harvey (“Que tipo de geografia para que tipo de política pública?”), publicado pela primeira vez em 1974<sup>14</sup>. Pode-se dizer que esse artigo de 40 anos atrás ainda traduz boa parte das inquietações atuais sobre a relação da geografia com as políticas públicas. Trata-se de um artigo bastante marcado pelo contexto vivido pelo autor e por outros geógrafos da época, em que a proposta de renovação da Ciência Geográfica era posta em cheque. A pergunta de partida do debate é se os geógrafos podem contribuir efetivamente para a formação das políticas.

Nesse artigo, Harvey (2001) questiona a obrigação moral dos geógrafos, ao refletir sobre as motivações que levariam os geógrafos a colocar geografia em políticas públicas e afirma que estariam “na estranha combinação de ambição pessoal, imperialismo disciplinar, necessidade social e obrigação moral”. Apesar de considerar a ambição pessoal e o imperialismo disciplinar significativos, o autor enfatiza as motivações provocadas pela necessidade social e pela obrigação moral.

Harvey explica que no período compreendido entre 1930 e 1970 houve o surgimento do estado corporativo e que isso propiciou uma mudança na concepção das chamadas necessidades sociais. O autor define o Estado corporativo como um modo de organização geopolítica:

---

<sup>14</sup> Publicado primeiramente em Transactions of Institute of British Geographers de 1974

Parece uma estrutura relativamente bem tecida, hierarquicamente ordenada de instituições encadeadas – política, administrativa, legal, financeira, militar, e similares – que transmite informações para baixo e ‘instrui’ indivíduos e grupos abaixo na hierarquia sobre quais comportamentos são apropriados para a sobrevivência da sociedade como um todo. O slogan para tal operação é o do ‘interesse nacional’. O estado corporativo é dominado pela ética da ‘racionalidade e eficiência’ (os dois conceitos sendo considerados como intercambiáveis). Uma vez que nem eficiência nem racionalidade podem ser definidas sem um objetivo, o interesse nacional – a sobrevivência do estado corporativo – torna-se *de facto* o ‘propósito’. Dentro do estado corporativo uma classe dominante emerge o que, nas nações capitalistas avançadas, é quase exclusivamente desenhado a partir de séries de interesse industrial e financeiro. Nas nações comunistas, muitas das quais assumiram a forma do estado corporativo, a elite dominante é retirada da festa. (HARVEY, 2001, p. 31, tradução nossa)<sup>15</sup>

As necessidades sociais nesse período passam a ser determinadas “de cima para baixo” e recebem o *status* de interesse nacional. Para responder a tal interesse, são difundidas as éticas da racionalidade e da eficiência. Isso força uma mudança de postura dos geógrafos, que passam a atuar para preservar o crescimento econômico, administrar as crises cíclicas e conter os descontentes.

Harvey (2001, p. 36) defende a transição do Estado Corporativo para um *Estado incorporado*, “que reflete as necessidades criativas das pessoas lutando para controlar as condições sociais de nossa existência em um caminho essencialmente humano”<sup>16</sup>, e afirma que os geógrafos tem uma obrigação moral:

A obrigação moral do geógrafo, *qua* geógrafo, é confrontar diretamente a tensão entre a tradição humanista e as necessidades invasivas do estado corporativo, aumentar nossa consciência da contradição e, portanto, aprender como explorar a contradição dentro da própria estrutura do estado corporativo. (HARVEY, 2001, p. 37, tradução nossa)<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Original em inglês: “It appears a relatively tightknit, hierarchically ordered structure of interlocking institutions – political, administrative, legal, financial, military, and the like – which transmits information downwards and ‘instructs’ individuals and groups down the hierarchy as to what behaviors are appropriate for the survival of society as a whole. The slogan for such an operation is ‘the national interest’. The corporate state is dominated by the ethics of ‘rationality’ and ‘efficiency’ (the two concepts being regarded as interchangeable). Since neither efficiency nor rationality can be defined without a goal, the national interest – the survival of the corporate state – becomes the *de facto* ‘purpose’. Within the corporate state a ruling class emerges which, in the advanced capitalist nations, is almost exclusively drawn from the ranks of the industrial and financial interests. In the communist nations, many of which have assumed the corporate state form, the ruling elite is drawn from the party”.

<sup>16</sup> Original em inglês: “which reflects the creative needs of people struggling to control the social conditions of their own existence in an essentially human way”

<sup>17</sup> Original em inglês: “The moral obligation of the geographer, *qua* geographer, is to confront the tension between the humanistic tradition and the pervasive needs of the corporate state directly, to raise our

Assim, Harvey defende que o papel dos geógrafos em relação às políticas públicas está relacionado principalmente a sua obrigação moral. Essa obrigação seria a de revelar as contradições existentes no sistema e buscar uma maneira dentro do estado corporativo de confrontar as necessidades reais dos indivíduos e comunidade com o pensamento racional. Dessa forma, a lógica racional impositiva, em que se definem as necessidades sociais de cima para baixo, seria contraposta pelas necessidades reais dos indivíduos e grupos.

O texto mostra que, por mais que os geógrafos busquem um afastamento do Estado ou reivindicuem um isolamento ideológico quando se alinham a essa lógica racional, a dimensão espacial das políticas revela muito mais do que a simples localização, pois são capazes de revelar as contradições. Quando os geógrafos silenciam sobre essas contradições reveladas pela dimensão espacial das políticas, eles estariam então abdicando de sua obrigação moral com a sociedade.

Em um pequeno texto editorial, Brian Berry (1994) defende a existência de um número maior de análises de políticas, dentro da Geografia, criticando a avaliação estatística que geralmente é feita. Ele resgata como exemplo da falta de uma avaliação as políticas habitacionais nos Estados Unidos, que trazem como problema a forte segregação racial. Berry conta que por mais que a instituição pública responsável pela habitação e pelo planejamento urbano venha tentando criar diferentes critérios de escolha das habitações, a segregação permanece porque eles não fazem uma análise das políticas. Ele defende que essa é uma oportunidade para que os geógrafos urbanos façam uma avaliação crítica dessas políticas, verificando se elas alcançam os resultados almejados. Ele afirma que quando os geógrafos assumem esse papel na análise de política, “eles não só ajudam a remodelar os quadros jurídicos em que se desenrola a mudança urbana; eles também enriquecem a teoria urbana, e de vez em quando até mesmo informam aos jornalistas que, através da criação de notícias, moldam as percepções do público”.

Berry dá continuidade à discussão levantada por Harvey, mostrando que os geógrafos, 20 anos após a publicação de Harvey, ainda ignoram as oportunidades de exercer sua obrigação moral de revelar as contradições e perdem cada vez mais campo para outros cientistas sociais e até para a mídia. Na análise do autor, falta aos geógrafos um aprofundamento na análise das políticas públicas para que a avaliação dos resultados

ultrapasse a simples análise estatística e chegue às reais mudanças causadas pelas políticas públicas.

Já Massey (2001), partindo do debate específico acerca da divisão Norte-Sul no Reino Unido, questiona por que o trabalho teórico em Geografia sobre questões de desenvolvimentos desiguais regionais tem tido pouco impacto na formulação de políticas. A autora mostra que por mais que haja um debate vigoroso dentro da geografia sobre as desigualdades produzidas pela forma de desenvolvimento adotada, esse debate tem sido ignorado na formulação de políticas públicas.

Massey questiona a falta de diálogo entre aqueles que decidem em políticas públicas e a academia, ampliando a reflexão para as questões do papel do acadêmico, a prática das ciências sociais e a produção do conhecimento, chegando aos papéis sociais da Geografia. A autora defende que os geógrafos precisam enfatizar sua especificidade. Mais uma vez, a atuação dos geógrafos é questionada, mas desta vez critica-se a falta de reconhecimento por parte do setor público ou por parte dos agentes públicos.

Ron Martin (2001) também alerta sobre o fato da Geografia ter pouco impacto nas políticas públicas e considera como problema fundamental o fato de que as pesquisas na Geografia Econômica e Social contemporâneas terem pouca relevância social. Ele defende que a Geografia Humana, como ciência social, tem o dever moral de buscar melhores condições sociais, econômicas e ambientais:

Cabe a nós expor e explicar as desigualdades e injustiças que os sistemas econômicos-políticos contemporâneos rotineiramente produzem. Isso também nos obriga a interrogar e avaliar as políticas e práticas da elaboração de políticas existentes para revelar suas limitações, preconceitos e efeitos. E isso significa procurar exercer uma influência direta nos processos de formulação de políticas, em todas as escalas, com o objetivo de produzir formas de intervenção política mais adequadas e mais eficazes<sup>18</sup>. (MARTIN, 2001, p. 190, tradução nossa)

Martin identifica alguns fatores que contribuem para que a Geografia seja ignorada nas políticas públicas: os agentes públicos não sabem o que os geógrafos fazem, as pesquisas não se direcionam para a discussão da geografia das políticas públicas, não há um rigor teórico e metodológico nas pesquisas empíricas, a linguagem das pesquisas não é alinhada à dos agentes públicos e há falta de compromisso político dos pesquisadores. Frente às acusações de

---

<sup>18</sup> Original em inglês: “*It behoves us to expose and explain the inequalities and injustices that contemporary economic-political systems routinely produce. It also requires us to interrogate and evaluate existing policies and policy-making practices to reveal their limitations, biases and effects. And it means seeking to exert a direct influence on policy-making processes, at all scales, with the aim of producing more appropriate and more effective forms of policy intervention*”.

os estudos de políticas públicas serem meramente empíricos e descritivos, ele defende uma análise de política séria dentro da Geografia.

Na verdade, a análise política séria é extremamente exigente intelectualmente. Isso requer não só uma compreensão profunda (teórica e empírica) dos problemas sócio-econômicos focos das políticas que estão sendo investigadas, mas também o desenvolvimento de métodos e processos adequados para avaliar essas políticas. Há algumas questões extremamente complexas aqui. Como se poderia isolar melhor os efeitos das políticas? Qual é o papel das contrafações na avaliação de políticas, e como obter contrafações significativas? Como podemos desconstruir uma prática política, para revelar seus propósitos ideológicos, políticos e instrumentais, bem como sociais? Que *insight* uma perspectiva especificamente geográfica traz para o estudo das políticas? Como devem as políticas explicitamente espaciais ser concebidas, implementadas e avaliadas? Como as políticas podem ser ligadas às noções básicas de justiça social local? Por estas e outras razões relacionadas, a análise de políticas está muito longe de ser simples<sup>19</sup>. (MARTIN, 2001, p. 199, tradução nossa)

Esse autor contribui para a discussão mostrando que as motivações para a geografia não ser considerada na formulação de políticas públicas reside boa parte em problemas internos da disciplina. Os geógrafos não defendem sua especificidade, que é revelar a dimensão espacial das políticas públicas. Os estudos não possuem rigor teórico e metodológico, as pesquisas empíricas não apresentam fatos quantitativos e qualitativos convincentes e não há uma preocupação por parte dos pesquisadores em alinhar seus estudos a estudos produzidos em outras áreas.

Como é possível notar, a discussão encontrada sobre a relação Geografia e políticas públicas é realizada predominantemente por autores anglófonos, seguindo a tendência do próprio campo das políticas públicas, iniciado nos EUA. Harvey mostra que é preciso cuidado com o tipo de geografia produzido pela política pública, ou simplesmente, a maneira como o conhecimento e as estratégias geográficas são usadas na elaboração das políticas. Berry aponta que os geógrafos perdem campo ao deixarem de produzir mais análises de políticas. Massey considera que as reflexões geográficas estavam sendo ignoradas pelo poder público e

---

<sup>19</sup> Original em inglês: “*In fact, serious policy analysis is extremely demanding intellectually. It requires not only a deep understanding (theoretical and empirical) of the social-economic problems which are the focus of the policies being investigated, but also the development of appropriate methods and procedures for assessing those policies. There are some extremely complex issues here. How are the effects of policies best isolated? What is the role of counterfactuals in policy evaluation, and how can meaningful counterfactuals be derived? How do we deconstruct policy practice, to reveal its ideological, political and instrumental as well as social purposes? What insight does a specifically geographical perspective bring to the study of policy? How should explicitly spatial policies be designed, implemented and assessed? How can policies be linked to basic notions of local social justice? For these and other related reasons, policy analysis is very far from straightforward*”.

Martin pondera afirmando que a maior parte da culpa de ser ignorada é dos próprios geógrafos.

O que fica muito claro entre os autores é que os geógrafos tem a obrigação moral de revelar as contradições das políticas públicas, ao enfatizar sua dimensão espacial, e que é preciso um aprofundamento teórico e metodológico sobre políticas públicas dentro da ciência geográfica, para que seja possível enfatizar sua especificidade e alinhar sua linguagem à dos agentes públicos. No Brasil, os poucos trabalhos encontrados não tratam diretamente da relação Geografia e políticas públicas, também não chegam a se aprofundar nesses pontos<sup>20</sup>.

Assim, é preciso reconhecer que o debate sobre a dimensão espacial das políticas públicas existe na Geografia e é bastante denso, mas ainda carece de um aprofundamento teórico e metodológico sobre os mecanismos das políticas públicas para que sua especificidade no campo das Políticas Públicas seja evidenciado. Revelar as contribuições da ciência geográfica às políticas públicas é o que se propõe nos capítulos seguintes.

---

<sup>20</sup> É o caso dos trabalhos de Serpa (2011), Mello-Théry (2011) e Rodrigues (2014).

## **CAPÍTULO 2: O REVELAR DA GEOGRAFIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

É preciso, pois, procurar as causas desta miopia, desta falta de interesse em relação aos fenômenos geográficos e, sobretudo, compreender porque seu significado político escapa geralmente a toda gente, salvo aos estados-maiores militares ou financeiros que, estes sim, estão perfeitamente conscientes.

(LACOSTE, 2002, p. 43)

O objetivo desse capítulo é mostrar as contribuições da ciência geográfica às políticas públicas do ponto de vista da institucionalização dessa ciência na formação e transformações do Estado. Como foi visto no capítulo anterior, a discussão sobre políticas públicas dentro da ciência geográfica está geralmente atrelada ao debate da ação do Estado no espaço geográfico. Dessa forma, pretende-se mostrar no capítulo pontos importantes desse debate a partir da análise histórica da relação entre o Estado e a ciência geográfica.

Assim, o entrelaçamento entre geografia e políticas públicas não reside somente na correlação de suas definições. Esse entrelaçamento pode ser visto a partir da análise histórica da sociedade, do processo de formação dos Estados Nacionais e da expansão do capitalismo, pois o conjunto dessas ações produziu a cada momento diferentes geografias e a participação da Ciência Geográfica nesses processos é bastante efetiva em vários momentos, visto que serviu para assegurar ou justificar certas ações.

Isso abre a discussão para a compreensão da relação entre o Estado e a ciência geográfica, mas cabe ressaltar que esta relação não pode ser vista de maneira isolada, pois o contexto das transformações constantes do capitalismo e os discursos e ideologias vigentes são dados demasiadamente importantes para a análise.

O fato é que quando a relação da Geografia e o Estado é analisada, é possível reconhecer uma ligação muito íntima, identificada como um relacionamento no qual a ciência geográfica se desenvolve em grande parte para atender às demandas do Estado, assumindo em seu desenvolvimento um papel de subordinação. Há no desenrolar desse processo uma clara mudança de interesse nos fenômenos geográficos por parte do Estado, conforme assinala Lacoste na citação que abre esse capítulo, e que é claramente marcada pela mudança da ideologia e dos discursos assumidos ao longo da história.

A maneira pela qual o Estado usa o território e as constantes transformações do espaço geográfico são capazes de revelar a relação conflituosa e contraditória que há por trás das ações de seus diversos agentes. Do mesmo modo, a utilização das noções de espaço e território nos discursos difundidos também revelam que os diferentes níveis de interesse pelos fenômenos geográficos.

O capítulo está organizado em três partes: a primeira parte traz uma contextualização geral sobre o envolvimento da Geografia como ciência e sua vinculação com o Estado; a segunda parte remete esse debate ao contexto histórico brasileiro, mostrando como a Geografia e o interesse por fenômenos geográficos se inserem na estrutura institucional do planejamento; por fim, a terceira parte apresenta uma reflexão sobre o papel do território e da dimensão espacial nas políticas públicas dentro do contexto de retomada na formulação de políticas públicas atualmente no Brasil.

## **2.1 – A GEOGRAFIA DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O TERRITÓRIO**

Como foi visto no capítulo anterior, o uso estratégico dos conhecimentos geográficos por comandatários é marcante por toda história da civilização. O uso do conhecimento geográfico pelos Estados é, à primeira vista, um uso militar estratégico, ou como diria Lacoste, seu uso, em primeiro lugar, serve para fazer a guerra. Entretanto, uma análise histórico-geográfica da sociedade permite notar outros usos, pois os ideais do expansionismo, da unificação, do colonialismo, da estruturação, da formação da identidade nacional, da organização político-administrativa, da política territorial, do planejamento e gestão do território estão todos permeados de conhecimento geográfico. Com o surgimento do capitalismo e com a formação dos Estados Modernos, seu uso é ampliado e o conhecimento geográfico é institucionalizado de diferentes formas: nas escolas, nas universidades e na administração pública.

É preciso notar também que o desenvolvimento da própria Geografia como ciência é penetrado e conduzido por ideologias difundidas em cada época: a ideologia da civilização, a ideologia da ordem e do progresso, do desenvolvimento e do planejamento, da globalização e do mundo sem fronteiras. Isso faz com que realizar essa análise histórico-geográfica torne-se

uma tarefa difícil, visto que não se trata de uma única trajetória que se realiza linearmente, como bem comentam Edward Soja e Doreen Massey. São diversos aspectos que devem ser considerados simultaneamente e que, certamente, por mais que se tente abarcar a todos, ainda ficariam alguns de fora da análise.

Em linhas gerais, os aspectos que considerados para mostrar a imbricação entre geografia e políticas públicas são os seguintes: a ideologia e o modo de produção vigentes, o tipo de conhecimento geográfico produzido e a atuação do Estado. Para fins de uma melhor organização da reflexão, serão considerados três períodos: o da formação dos Estados modernos, o da organização dos Estados como corporação, e o da suposta rendição dos Estados à globalização.

### **2.1.1 – A geografia na formação dos Estados modernos**

A formação dos Estados modernos pode ser entendida como o resultado da chegada da burguesia ao poder e das necessidades estabelecidas pela Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX, quando foram concebidas novas formas de produção, e passou-se a produzir excedentes capazes de gerar lucros aos capitalistas.

É importante lembrar o contexto das mudanças ocorridas na época. O capitalismo foi se conformando aos poucos na Europa mediante a crise do feudalismo e impulsionado pela Revolução Industrial, principalmente na França e Inglaterra. Gradativamente foi formada uma nova classe social, a burguesia, a partir das leis de troca mercantis, que passou a deter os meios de produção e oferecer aos trabalhadores a compra de sua força de trabalho. Dessa forma eles teriam acesso aos meios de produção e ao produzirem, teriam acesso à renda.

No sistema feudalista o servo era proprietário de seu meio de produção, mas a relação com o senhor feudal era mantida por meio de um forte esquema repressivo, conforme explica Faleiros (2009). No sistema capitalista é criada uma dependência de subsistência dos homens que, de acordo com o discurso criado, passariam a ser livres para que pudessem vender sua força de trabalho. Seu salário é que provém sua subsistência.

Faleiros (2009) explica que os camponeses tiveram suas terras usurpadas e que praticamente foram obrigados a essa submissão. Aos excluídos do mercado de trabalho, cabia uma legislação repressiva que os considerava vagabundos e mendigos. Foi criado todo um discurso capaz de justificar e ratificar o ideal capitalista. Assim, esse novo modo de produção

era baseado no ideal do lucro e das relações comerciais e necessitava de todo um aparato político e institucional para se manter. Aí entra a necessidade da consolidação dos Estados nacionais, estabelecidos por meio de contratos sociais de uma sociedade vinculada a determinado território.

O Estado passa então cumprir o papel de fornecedor desse aparato, ao passar a ser controlado pela classe burguesa. Um território unificado e um povo soberano eram condições essenciais para que isso se solidificasse. De acordo com Harvey:

De fato, toda história do capitalismo é impensável sem a organização de uma estrutura regulatória para controlar, dirigir e limitar a competição. Sem o poder do Estado para pôr e manter em vigor a legislação referente à propriedade e aos contratos, sem falar sobre a legislação sobre transportes e comunicações, os mercados modernos não poderiam começar a funcionar. (2005, p. 37)

Conforme afirma Moraes (2005) no que se refere a alguns países europeus, o conhecimento geográfico desempenhou uma mediação importante na etapa final deste processo de consolidação do capitalismo. O conhecimento geográfico, que até então tinha se mostrado um saber de grande utilidade estratégica aos governantes, mostra-se como importante instrumento na formação dos Estados Nacionais, assumindo dois grandes papéis nesse momento: o de construção da identidade nacional e o de unificação dos territórios.

A Alemanha foi a primeira a fazer uso de sua importância. Seu interesse pelo conhecimento geográfico se justifica pelo período histórico vivenciado, período esse considerado de transição do feudalismo para o capitalismo e da formação do Estado alemão. Moraes (2002) explica que o processo tardio da constituição do Estado Alemão em relação as outras nações europeias passou por um caminho diferenciado dos demais. A Alemanha não havia conquistado colônias, como vários países europeus, e seu desenvolvimento do capitalismo estava atrasado. O autor enumera diversos fatores que contribuíram para a importância da geografia naquele momento:

A falta da constituição de um Estado nacional, a extrema diversidade entre os vários membros da confederação, a ausência de relações duráveis entre eles, a inexistência de um centro organizador do espaço, ou de um ponto de convergência das relações econômicas, a existência de disputas fronteiriças com países não germânicos. (MORAES, 2002, p.29)

O fragmentado território alemão precisava então ser pensado de maneira unificada para que fossem estabelecidos laços políticos e econômicos mais firmes. Daí a necessidade de constituição de um Estado, formalizado por meio de um contrato social, capaz de convergir as

relações econômicas, controlando suas fronteiras. Para tal, era necessário que fosse constituído na sociedade um sentimento de identidade nacional. Nesse sentido, o conhecimento geográfico, tão útil no estudo de seu território, passou a contribuir também na formação escolar dos indivíduos.

Essa então se constituiria uma nova função à Geografia nesse período. De acordo com Melo, Vlach e Sampaio (2012), “a Geografia oficializou-se nas escolas com o objetivo de formar o futuro patriota/soldado”, revelando aos estudantes as formas do Estado-Nação para criar neles o sentimento nacionalista, por meio de descrições, mapas e observações diretas. Os autores relatam que “no início do século XIX europeu, quando a Prússia almejava fundar o Estado-Nação alemão, o governo instituiu a formação básica para todos, com a exigência de aprenderem a língua nacional, a história e a Geografia na perspectiva do ‘amor à pátria’”. (MELO, VLACH e SAMPAIO, 2012, p. 2684)

Os autores contam que a empreitada do ensino da Geografia foi tão bem sucedida que a França passou a encará-la como justificativa para sua derrota na guerra Franco-prussiana, porque os soldados alemães tinham maior conhecimento sobre o território disputado. A partir disso, como “prestadora de serviços patrióticos inigualáveis à nação”, a Geografia passa a compor o ensino nas escolas também na França, irradiando-se a outros Estados.

De acordo com Gonçalves (1987, p. 11), a escolarização da sociedade vem do ideário iluminista para que os indivíduos fossem dotados de razão e estabelecessem um contrato social. O autor alerta para a concepção da escola como uma instituição natural:

A escola, que parece ser uma instituição muito natural, como fenômeno social de massa é extremamente recente – do final do século XIX. Até então as escolas estavam atreladas às instituições religiosas, à formação de sacerdotes, e passavam um conhecimento extremamente elitista. Só com a Revolução Industrial e com o advento da sociedade capitalista é que vai ter a generalização da alfabetização. (GONÇALVES, 1987, p. 11)

Nesse mesmo século, houve a institucionalização da Geografia como cátedra nas universidades. De acordo com Ribeiro (2011), na França, a primeira cátedra em Geografia data de 1809 e a institucionalização do ensino de geografia nas escolas viria muitos anos depois, em 1870, com a reforma do ensino resultante da derrota na guerra franco-prussiana.

Na Alemanha, apesar de Kant oferecer a disciplina de geografia física ainda no século XVIII, a primeira cátedra de Geografia foi criada em 1820. Cabe salientar que o surgimento da Geografia como ciência responde, por um lado, à formação do cidadão soldado, mas também é um resultado da divisão do trabalho científico, como alerta Gonçalves. O autor

explica que se trata de um processo histórico, não de uma divisão lógica de trabalho. À medida que se criam especialistas em certas coisas, são criados também os consumidores e isso alimenta o desenvolvimento do sistema capitalista.

A divisão do trabalho científico deve ser vista como o fenômeno de uma sociedade surgida na 2ª metade do século XVIII, a capitalista. [...] essa divisão do trabalho científico está apoiada no processo de divisão do trabalho social em geral. Por detrás dessa divisão percebe-se uma sociedade capitalista que divide o trabalho porque é, fundamentalmente, uma sociedade produtora de mercadorias. (GONÇALVES, 1987, p. 18)

A Geografia se estabelece, assim, como um conhecimento capaz de analisar a relação do homem com seu meio, influenciando diretamente essa relação. Moraes explica os diversos papéis assumidos pela Geografia no momento:

A Geografia vai participar de todo esse processo de forjar uma “consciência nacional”, constituindo-se em importante instrumento de criação e circulação dessa ideologia dominante, seja ao legitimar seu móvel principal – a expansão, seja ao alimentar outros núdulos da mitologia reacionária. A função da Geografia, porém, não vai ser apenas de justificação ideológica; há outra faceta, utilitária, operacional no plano econômico, que trata de fornecer conhecimentos para a atividade industrial, ou comercial. (MORAES, 2002, p. 74)

O contexto vivido na Europa vai influenciar consideravelmente os estudos da Geografia naquele momento. Isso pode ser visto claramente na obra de Ratzel, que no final do século publicou sua obra *Geografia Política*, marco fundamental nos estudos geográficos. Segundo Costa (2010, p. 34 e 36), é Ratzel que insere o conceito de território e política territorial na Geografia, pois para ele, o Estado é um organismo concebido a partir de sua relação íntima com o espaço e que possui um “caráter de agente articulador entre o povo e o solo”. Dessa forma, caberia aos Estados “formular e executar políticas gerais e territoriais”, de modo que sua coesão interna seja trabalhada.

Costa explica que para Ratzel as políticas gerais são aquelas em que o território seria “apenas um suporte sobre o qual elas se desenvolverão”, enquanto que as territoriais seriam as que apreendem o território como “elemento fundamental que exige do Estado e do povo relações de domínio”. Ratzel defendia a combinação de tais políticas, visto que as políticas territoriais sozinhas tornar-se-iam unicamente políticas expansionistas, fazendo valer a diferença entre conquista e colonização, “entendendo essa última como valorização territorial”.

Ratzel, considerado precursor do campo da Geografia Política, estava empenhado em direcionar seus esforços à unificação alemã. Nesse sentido, sua teoria teve grande propósito estratégico para o Estado. Muitos autores, como Raffestin (1993), chegam a considerar a Geografia Política de Ratzel, na verdade, uma Geografia de Estado.

Outro exemplo apontado como influenciado pelo contexto da época foi o de Paul Vidal de La Blache, que estabeleceu vínculos com o colonialismo vivido na França. Ribeiro (2010) propõe uma releitura da Geografia Clássica Francesa associada ao Colonialismo, a partir do pensamento geopolítico de La Blache. O autor mostra que La Blache não ficou alheio ao contexto que o cercava, como muitos acreditam. Ribeiro destaca que:

Na França e para os franceses, a geografia constituir-se-ia em canal de aglutinação, fonte inata de câmbios entre o *Midi* e o Norte, a *Bretagne* e o Leste, espaço liso e pacífico a permitir a livre circulação de seus cidadãos. Na África, nas Américas e no mundo, em meio a ingleses, alemães, italianos e belgas, a geografia sofre uma metamorfose, tornando-se instrumento de desavença, terreno sinuoso que dispersava e atritava povos, ambientes e culturas segundo os valores econômicos, políticos e sociais dos territórios colonizados e dos negócios coloniais. (RIBEIRO, 2010, p. s.p)

Conforme também assevera Santos (2002, p. 29), a respeito da grande influência das ideologias dominantes nos diversos momentos históricos, sofrida pela Geografia, ele cita como exemplos a existência das cadeiras de geografia colonial na França e na Alemanha e aponta como expoentes La Blache, que flerta o tempo inteiro com o colonialismo, e Mackinder, considerado um geógrafo imperialista. O possibilismo serviu para justificar o colonialismo francês e o determinismo, o expansionismo alemão.

A força desse contexto não se expressava somente na esfera política, cultural e econômica, tinha grande expressão territorial. Essa expressão é vista a partir do surgimento das indústrias e das estradas, enquanto objetos geográficos, e de toda a organização espacial. A respeito do final do século XIX e início do século XX, Soja afirma que:

Escondido na modernidade que se ia moldando, estava um profundo “arranjo espacial”. Em todas as escalas de vida, da global à local, a organização espacial da sociedade foi sendo reestruturada para fazer frente às exigências urgentes do capitalismo em crise – para abrir novas oportunidades de lucros extraordinários, descobrir novas maneiras de manter o controle social e estimular produção e consumo crescentes. (SOJA, 1993, p. 45)

De acordo com Harvey, a acumulação do capital, por ocorrer num contexto geográfico, condiciona a organização do espaço de maneira a criar tipos específicos de estruturas espaciais. Até então, o pensamento econômico liberal vigente entre o século XVIII

e início do século XX, apregoava que o capitalismo se desenvolveria sem a interferência do Estado, que teria o papel de assegurar o direito à propriedade e a criação de infraestruturas necessárias para garantir a circulação do capital.

No entanto, as crises do capitalismo começaram a se intensificar ainda no final do século XIX, pois a riqueza estava cada vez mais concentrada nas mãos dos capitalistas e os trabalhadores não tinham condições de consumir. Assim, cabe destacar que a influência do modo capitalista de produção na organização espacial é marcada também por suas constantes crises.

Harvey explica que as crises “são endêmicas ao processo capitalista de produção” e que suas manifestações – desemprego e subemprego, excedente de capital, falta de investimentos, lucros decrescentes, queda na demanda etc. – remontam à tendência básica da superacumulação. As crises têm como função criar condições que impõem nova ordem e racionalidade ao desenvolvimento econômico capitalista. David Harvey defende que:

A reação social às crises pode afetar a maneira pela qual se resolve a crise, de modo que não há um único e necessário resultado para esse processo de racionalização forçada. Tudo o que precisará acontecer, se for para sustentar o sistema capitalista, será criação de condições apropriadas para a renovação da acumulação. (HARVEY, 2005, p. 47)

Harvey afirma que essas crises são periódicas e levam o processo de acumulação a um “novo nível”. Isso ocorre a partir de uma combinação de características como o aumento da produtividade pela inovação de máquinas e equipamentos, a diminuição do custo de mão de obra por conta do desemprego, o excedente de capital não investido na crise, a equação da demanda efetiva primeiramente por bens de capital e depois do consumo final. A expansão dessa demanda efetiva se dá a partir de uma mistura complexa de quatro elementos:

- 1) A penetração do capital em novas esferas de atividade [...];
- 2) A criação de novos desejos e novas necessidades desenvolvendo novas linhas de produtos[...];
- 3) A facilitação e o estímulo para o crescimento populacional num índice compatível com a acumulação a longo prazo [...];
- 4) A expansão geográfica para novas regiões, incrementando o comércio exterior [...]. (HARVEY, 2005, p. 47-48)

Os três primeiros elementos apontados por Harvey como indutores da expansão da demanda podem ser vistos pela inclusão de novas técnicas em atividades já desenvolvidas ou por novas divisões do trabalho, como as apontadas pela especialização das ciências, e também pela indução de novas necessidades na sociedade, como os relativos a transporte e moradia.

Assim como também pelo crescimento populacional dentro de um país, o que torna o espaço um produto necessário, como explica o autor. O último item suscita a questão da organização espacial e da expansão geográfica como produto necessário para o processo de acumulação.

A preocupação com o aumento da produção com vistas a maiores lucros fez com que se desenvolvessem técnicas de trabalho específicas dentro das fábricas. Com isso, o trabalho passa a ser constantemente dividido, estabelecendo novas especializações. Ao mesmo tempo que a divisão do trabalho proporciona um aumento da produtividade, ela gera também novos consumidores.

É nesse contexto que no início do século XX, surge no EUA a Administração Científica. Seu precursor foi Frederic Taylor, que levou o pensamento racional à organização das fábricas, buscando por meio de estudos de tempo e movimentos do trabalhador desenvolver técnicas mais adequadas à produção. As ideias de Taylor foram complementadas pelas de Henry Fayol que, partindo de uma visão mais gerencial, afirmou que em uma empresa poderiam ser distinguidas seis funções: técnica, comercial, financeira, de segurança, contábil e administrativa. Assim, Fayol conferia à função administrativa o papel de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar as atividades da empresa.

Partindo dessas ideias, o trabalho passa a ser organizado a partir de uma linha de produção, iniciado por Henry Ford, em 1914, que estabelecia também um sistema de recompensa aos trabalhadores: a jornada diária de oito horas de trabalho por cinco dólares. Esse foi o ponto de partida para o estabelecimento de um novo sistema de produção e também de consumo, pois o fordismo, como passou a ser conhecido, ao mesmo tempo que aumentou a produtividade, possibilitou aos trabalhadores menos horas de trabalho e maiores possibilidades de consumo.

Isso representa, além de um aprofundamento das divisões de trabalho, o fortalecimento do pensamento racionalista. Entretanto, cabe ressaltar que os interesses do capitalista sempre conduziam a discussões. A questão que direcionava o desenvolvimento desses conhecimentos era sempre ‘como aumentar a produtividade’ e a motivação era o aumento do lucro, embora muitas vezes os autores tentassem comprovar as vantagens ao trabalhador.

Concomitantes a essas preocupações das empresas em aumentar seu lucro, estavam as preocupações dos Estados em aumentar seu poder. No início do século XX, já não havia mais territórios livres a serem colonizados e, portanto, ‘salvos’ pela civilização, o que fez as nações europeias, certas de sua importância e superioridade, começarem a brigar entre si. A

necessidade de expansão territorial de um povo, justificada por Ratzel, encontrou barreiras espaciais impostas por outros povos. Ao mesmo tempo, os interesses dos capitalistas em encontrar seus consumidores conduziam as nações à necessidade de manter povos subjugados a seu domínio. Toda essa tensão eclodiu na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) que causou devastação na Europa, enquanto possibilitou a guinada dos Estados Unidos.

O resultado da Guerra foi a Alemanha sendo considerada a grande culpada e sendo submetida a diversos ‘castigos’ impostos pelo Tratado de Versailles. A humilhação da derrota não caiu bem ao pensamento alemão, uma vez que se dedicaram tanto a construir um ideário nacionalista de força e dominação. A Geografia Política iniciada por Ratzel ganha no início do século XX ares mais militaristas nas palavras e teoria do geógrafo Karl Haushofer, que teve grande serventia a Hitler na contrapartida da Segunda Guerra Mundial.

Na Europa, o intervalo entre as guerras foi um período de recuperação pela destruição causada pelas batalhas e também de uma corrida armamentista, uma vez que o sentimento de resolução de paz entre os países não havia sido absorvido. Por outro lado, os Estados Unidos, que haviam entrado na Guerra somente no final, gozavam de grande crescimento econômico decorrente do comércio estabelecido com esses países em franca recuperação.

O vertiginoso crescimento da economia americana após a Primeira Guerra Mundial foi enfraquecendo à medida que os países europeus se recuperavam das mazelas da Guerra. Isso acabou gerando uma superprodução nos Estados Unidos que, sem demanda, tiveram decréscimo no comércio internacional e uma consequente quebra da bolsa de valores de Nova York. A Grande Depressão, como é conhecida pelo ano de 1929, é um marco a ser destacado, pois significou uma grande recessão para os Estados Unidos e seus parceiros comerciais. O modelo do Estado liberal entra em cheque e o governo americano passa a adotar as ideias de John Keynes, que defendia um estado mais atuante na economia, regulando o setor financeiro e assegurando o pleno emprego. Dessa forma, o capitalismo assume uma nova fase na qual o Estado passa a desempenhar um importante papel.

### **2.1.2 – A geografia na organização do Estado como corporação**

A crise de 29 gerou uma grande recessão em vários países. As altas taxas de desemprego e a falência de diversas empresas levaram a sociedade norte-americana a desejar uma maior intervenção na economia por parte do Estado. Franklin Roosevelt então é eleito

com a missão de salvar a economia dos Estados Unidos. Entre em 1933-1937 ele lança uma série de programas governamentais para sanar os problemas. A recessão econômica nos Estados Unidos tem seu fim somente em meados da Segunda Guerra Mundial, quando os americanos tem a oportunidade de aumentar as exportações, principalmente de arsenal bélico.

Os programas lançados por Roosevelt compuseram o *New Deal* e eram inspirados no Keynesianismo, ideal baseado na intervenção do Estado para se obter o pleno emprego manipulando o mercado. Os programas consistiam basicamente em obras de infraestrutura, que geravam emprego, que por consequência gerava consumo e o crescimento da produção. Assim, as consideradas intervenções do Estado na economia consistiam também em intervenções espaciais no território. A Segunda Guerra Mundial também teve um importante na constituição desse cenário, pois além de trazer novos saltos tecnológicos, contribuiu para a difusão do sistema fordista de produção e consumo em massa, o que permitiu o estabelecimento desse sistema de maneira global.

É nesse período que começam a ser aplicados no Estado o conhecimento da administração científica e ele passa a se portar como uma corporação. David Harvey (2001) considera que entre 1930-1970, o Estado passa a se organizar de maneira diferente, assumindo uma postura de Estado corporativo, a partir da criação de diversas instituições internas, formando uma estrutura política, administrativa, legal, financeira e militar, ditando normas e condutas de ação da sociedade. O Estado passa a agir em nome do “interesse nacional” e guiado pelo ideal de racionalidade e eficiência.

A composição do discurso de ‘interesse nacional’ convertido no bem-estar de todos serve então para a classe dirigente exercer o poder a seu favor, criando uma contradição. De acordo com Harvey (2006), para esconder essa contradição, o Estado então cria uma imagem de autonomia relativa, ao apresentar órgãos, funcionários e instituições como se estivessem apartadas das classes dominantes, quando não são.

Contudo, se essas ideias dominantes têm de ganhar aceitação como representantes do “interesse comum”, precisam ser apresentadas como idealizações abstratas, como verdades eternamente universais. Assim, essas ideias devem ser apresentadas como se tivessem uma existência autônoma. As noções de “justiça”, “direito”, “liberdade” são apresentadas como se tivessem um significado independente de qualquer interesse de classe específico (HARVEY, 2006, p.81)

Isso provoca também uma transformação nas ciências em geral, que passam a seguir o ideário racionalista. Esse cenário se consolida de fato após o término da Segunda Guerra Mundial (1938-1945), pois o Planejamento ganha maior ênfase. Assim, o Estado passa a

estabelecer ações conjuntas sistematicamente organizadas para atingir os objetivos que respondem ao interesse nacional.

O Planejamento se impõe à sociedade como um pensamento racional e neutro, sendo entendido como um exercício técnico e funcional. No entanto, por mais que se estabelecessem como neutras, as ideias de alcançar situações ideais por meio do planejamento de modo a fazer com que o processo fosse desenvolvido de maneira mais eficiente já possuía uma diretriz que a conduzia. Afinal, o que determinava os interesses nacionais a serem alcançados não era produzido em um campo neutro porque as necessidades que eram atendidas pelo progresso, desenvolvimento ou qualquer outro interesse nacional não beneficiavam diretamente a uma coletividade.

Lefebvre (2009, p. 171) explica que o planejamento tem três dimensões: a do planejamento material, que é quantificável e mensurável; a do planejamento financeiro, que usa os balanços financeiros e envolve o estudo dos custos de produção ao mais alto nível e; a espaço-temporal. O autor explica que essa terceira dimensão “pressupõe o estabelecimento de localizações, o conhecimento de redes de comércio, os fluxos, o estudo dos centros de produção e consumo, no terreno”<sup>21</sup>. O planejamento então ultrapassa a dimensão econômica e o binômio material-financeiro alcançando a dimensão espaço-temporal para se efetivar no território.

Assim, o paradigma racionalista assiste sua coroação nesse período da história. De acordo com Boaventura Santos (2004), o paradigma racionalista dominante começou a ser constituído ainda na Revolução científica do séc. XVI, basicamente no domínio das ciências naturais, sob um modelo global e totalitário que classifica como um conhecimento irracional o senso comum e os estudos humanísticos. Nesse modelo, a natureza e o ser humano são concebidos apartadamente e a matemática é considerada a fornecedora do instrumento de análise, a lógica da investigação e o modelo de representação estrutural. Um modelo estritamente ligado à quantificação e na redução da complexidade, para a formulação de leis que preveem o comportamento futuro dos fenômenos. É a ideia de mundo-máquina, de acordo com o autor: “As leis da ciência moderna são um tipo de causa formal que privilegia o *como funciona* as coisas em detrimento de *qual agente* ou *qual fim* das coisas”(2004, p.30).

Boaventura Santos explica que o iluminismo serviu de “fermento intelectual” para a emergência das ciências sociais no século XIX e que estas se desenvolvem a partir de duas vertentes: uma que seguia o modelo dominante, aplicando os princípios metodológicos e

---

<sup>21</sup> Original em inglês: *It assumes the establishment of localizations, the knowledge of networks of commerce, flows, the study of centers of production and consumption, on the terrain.*

epistemológicos das ciências naturais e outra que buscava um estatuto epistemológico e metodológico próprios. No entanto, com sua “industrialização”, a ciência, que se intitulava autônoma e desinteressada, passa a responder aos centros de poder econômico, social e político.

Assim, após os anos 1950 o pensamento racionalista se consolida e possibilita uma virada no pensamento da Administração Pública com a ascensão da tecnocracia. Dosse retrata as mudanças ocorridas na França na década de 1950, após a segunda guerra mundial:

[...] pouco depois, em 1958, o general De Gaulle, que põe fim à instabilidade estrutural da vida política desde o pós-guerra e se rodeia pela primeira vez de ministros técnicos, vai assumir a responsabilidade pela história francesa. É o que significa a deposição da Escola Normal Superior pela Escola Nacional de Administração. A instituição que encarnava até aí a preocupação das humanidades, cede seu lugar à que forma os tecnocratas. (DOSSE, 1993, p. 188)

O autor contextualiza o desgosto com as humanidades vivido na França tratando sobre a crise da ideologia comunista que estava em choque com a realidade do modelo soviético. Dosse (1993, p. 193) chama o período dos anos de 1956 a 1968 de “período de luta das esperanças perdidas”, quando a queda do marxismo institucional e da ascensão dos tecnocratas ao poder na França. O estruturalismo se consolida como suporte aos tecnocratas, trazendo a certeza da cientificidade em suas ações.

A cientificidade seria trazida pela objetividade e eliminação do tempo e do sujeito nas análises. O autor afirma que eles “Manejam o determinismo e a objetivação excluindo sujeito, demasiado aleatório, e a história, demasiado contingente, proveito de um modelo tão rigoroso quanto ciências da natureza: a linguística estrutural” (DOSSE, 1993). Assim, se estabelecia um conflito entre o estrutural e o histórico.

O estruturalismo encontrou terreno fértil nos Estados Unidos, o que, para Henri Lefévre (1973), é justificado pela falta de história da sociedade americana, “porque se anuncia uma sociedade que tem pretensões de não possuir história que não seja a da sua técnica”. Isso proporcionou a explosão desse conflito, distanciando o pensamento estrutural do pensamento histórico.

Lefebvre chama atenção para o fato de que essa nova filosofia da estrutura serviria como concepção do mundo dos tecnocratas. Dessa forma, manipulava-se homens, linguagem e objetos. O autor alerta para o perigo da cibernetização do homem social e critica essa orientação tecnocrática:

Atualmente a tecnocracia tem necessidade de uma ideologia que justifique e permita a integração na sociedade que ela pretende construir. Ora a mundialização da técnica e da concepção tecnocrática pressupõe uma redução até uma liquidação do histórico (considerando como peso morto, resíduo, mais incomodativo do que pitoresco). (LEFEBVRE, 1973, p. 140)

Nesse sentido, a economia, que de acordo com Dosse (1993, p. 195) “não esperou os anos 50 para levar em consideração os estudos das estruturas” teria sido a ciência social que teria avançado mais na materialização de seu conhecimento. Com as transformações do pós-guerra, ela assume um papel fundamental no casamento entre Estado e as estruturas, a partir do Keynesianismo e seu mecanismo:

Dessa aliança orgânica do Estado com os teóricos e práticos da macro-economia resulta uma acentuação da defasagem com o mundo universitário das humanidades, o dos homens de letras. Nas equipes integradas por homens com Claude Gruson, Pierre Uri, Alfred Sauvy, François Perroux, o componente universitário constitui uma franca minoria em relação aos engenheiros oriundo das grandes escolas e aos administradores civis. (DOSSE, 1993, p. 197)

Assim, o planejamento, sob o prisma do mundo idealizado da tecnocracia, passa a ser incluído como uma das funções do Estado Nacional que estabelece diretrizes baseados em interesses específicos. Esse fato chamou a atenção de alguns estudiosos que, nesse contexto de surgimento do Estado Corporativo, e na mudança de postura do Estado, passam a questionar a política dos Estados. É nesse contexto que surgem no mundo acadêmico os estudos das políticas públicas.

De acordo com Souza (2006, p. 21 e 22), a área de política pública surge nos EUA como uma subárea da Ciência Política, “sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos”, para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. Essa nova maneira de estudar os Estados nasce em contraposição ao modelo adotado na Europa que privilegiava o estudo do papel dos Estados<sup>22</sup>.

Laswell foi o primeiro a defender uma mudança nos estudos de ciência política, em 1936, quando da publicação de seu livro *Politics: Who Gets What, When, How*. Nesse livro, buscando atender aos novos estilos de pensamento de uma sociedade recentemente devotada ao planejamento, o autor faz uma interpretação de política baseada nas atitudes e nas práticas

---

<sup>22</sup> Na Europa, esse tipo de estudo só vai ganhar notoriedade a partir do início dos anos 70, conforme explica Frey (2000)

dos políticos. Para o Laswell, (1936, p. 295), “o estudo da política é o estudo da influência e dos influentes. A ciência das condições políticas dos Estados; a filosofia das preferências políticas justificadas [...]. Os influentes são aqueles que tomam a maior parte daquilo que se pode tomar”<sup>23</sup>.

Ele defende uma mudança de perspectiva na Ciência Política, que até então, baseado nas teorias europeias, vinha fazendo discussões sobre o papel do Estado. Para Lasswell (1936) o que deveria ser focado seriam as ações dos governos e quem as influenciavam. Ele passa a analisar como os influentes conseguem o que querem e em que situações um problema passa a ser considerado uma questão pública. Lasswell afirma que quem mais ganha com as ações dos governos deve ser considerada elite e observa que a elite toma como instrumentos a mídia e os discursos para fazer valer sua vontade.

Entretanto, o campo de estudos desponta mesmo a partir da década de 1950, quando novamente Lasswell, em parceria com Lerner publicam um livro organizado<sup>24</sup> por eles com diversos artigos sobre o escopo e método da análise de políticas. Nesse livro eles já chamam a área de *Policy Science* e defendem a multidisciplinaridade cujo objeto é o processo de política pública, da elaboração à execução, fornecendo também dados e interpretações relevantes aos problemas de políticas públicas. Lasswell semeia nesse período a ideia dos estágios de política pública, já fazendo sua conexão com o planejamento governamental. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl, eram sete os estágios propostos por Lasswell: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Em seu constructo, tal processo começa com a reunião de informações, ou seja, a coleta, o processamento e a disseminação de informações pelos *policy-makers*. Em seguida, ele avança para a promoção de opções particulares pelos envolvidos na tomada de decisão política. No terceiro estágio, os tomadores de decisão prescrevem um curso de ação. No quarto, o curso de ação prescrito é invocado juntamente com um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprem essas prescrições. A política é então aplicada pelas cortes e pela burocracia e corre seu curso até chegar a seu término ou ser encerrada. Finalmente, os resultados políticos (*policy results*) são apreciados ou avaliados contra seus alvos e objetivos originais. (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 13)

Os esforços de apresentar o escopo e o método trazidos nesse livro tinham por base a racionalidade e são complementados por Herbert Simon que em 1947, focou seus estudos nos

---

<sup>23</sup> Original em inglês: “*The study of politics is the study of influence and the influential. The science of politics states conditions; the philosophy of politics justifies preferences. (...). The influential are those who get the most of what there is to get*”.

<sup>24</sup> Livro intitulado *The policy Science: Recent Developments in Scope and Method*.

problemas enfrentados pelos decisores na elaboração das políticas. Essa é uma linha mais normativa que produz análises das tomadas de decisão, a partir de uma visão tecnocrática. Para Simon (1970) o racionalismo viria suprir uma carência de informações precisas e problemas com o tempo para tomada de decisão, argumentando a dificuldade de diferenciar o público do privado. Simon defende então que a definição de regras e incentivos serviriam para impedir que decisões sejam tomadas para benefício dos próprios decisores. Contudo, a solução apontada por Simon faz na verdade esconder os problemas, afastando-os ainda mais da realidade.

Ao final dessa mesma década e na década seguinte, começam a surgir novas ideias contestando o racionalismo, como as ideias pluralistas de Robert Dahl, que, de acordo com Secchi (2010), defendia que o poder está dissipado em diferentes atores; ou as ideias do incrementalismo, de Lindblom, Caiden e Wildavski, que, de acordo com Souza (2006), consideravam que as decisões não partiam do zero, uma vez que as decisões anteriores impedem que sejam tomadas medidas radicais, fazendo com que sejam implementadas aos poucos; ou ainda Easton (1970), que propõe que a análise de sistemas para as políticas públicas sejam vistas como um sistema composto pela formulação, resultados e o ambiente e defende que elas recebem influência da mídia e grupos de interesse e partidos.

Assim, as discussões sobre políticas públicas foram sendo conduzidas a mostrar que o planejamento do Estado não ficava imune às influências exteriores, ao jogo político. De acordo com Secchi (2010) isso levou Lowi a afirmar que as políticas (policy) determinavam o jogo político (politic). A partir de uma perspectiva comparativista, o autor afirmava que a política pública condiciona a formação de coalisões que apoiam (ou não) o processo de formulação de política pública e isso depende da percepção dos atores e da arena em que é construída.

A Geografia, por sua vez, ao se ver diante de todas mudanças acima elencadas entrou em crise. Em meados da década de 1950, os fundamentos da geografia tradicional começam a ser questionados dando início ao movimento de renovação da ciência geográfica. Dentre os questionamentos, destacam-se defasagem do instrumental de análise geográfica, a ruína do positivismo, a indefinição do objeto de análise e a falta de leis gerais.

O cenário da Geografia nessa metade de século não é favorável por conta das vinculações da geografia com o Estado que haviam falhado. Ao destacar essa vinculação da Geografia com o Estado, Soja (1993, p. 49-50) relembra “as mais ativas tentativas de teorização” geradas pelo subcampo da geografia política, como a teoria da Eurásia como

“pivô geográfico da história” de Makinder, e também sua reformulação do mapa europeu após a I Guerra Mundial, que legitimaram a geopolítica como foco prático e teórico da geografia humana nos anos do entreguerras”.

Soja afirma que essa centralidade teórica foi encerrada pelo episódio aberrante da *Geopolitik* alemã: “Com sua teorização levando mais uma vez as sobras, a geografia humana como um todo retirou-se para o clima mais ameno da mera descrição, enquanto a geografia política se converteu no que alguns chamaram de recanto moribundo da disciplina”. Dessa forma, o autor considera que houve uma involução na Geografia, quando afirma que:

A excepcional submissão teórica da geografia humana de meados do século foi um resvaladouro para a involução disciplinar. Aqui e ali, uns poucos geógrafos contribuíram individualmente para debates teóricos das ciências sociais e do socialismo científico, baseando-se, principalmente, nos permanentes pontos fortes da geografia física e nos recursos ocasionais dos historiadores a explicações ambientais limitadas dos eventos históricos. Mas a disciplina como um todo ensimesmou-se, abstendo-se dos grandes debates teóricos, como se um muro alto se houvesse erguido a seu redor. (SOJA, 1993, p. 48).

Sobre a crise da geografia tradicional frente ao novo paradigma racionalista, Moraes contextualiza a situação, mostrando que a Geografia Tradicional não havia se atualizado e estava defasada frente às outras ciências o que ocasionou sua crise:

[...]Haviam caído por terra, as teses da livre iniciativa, da ordem natural e auto regulada do mercado. Propunha-se agora a ação do Estado na ordenação e regulação da vida econômica. O planejamento econômico estava estabelecido como uma arma de intervenção do Estado. E, com ele, o planejamento territorial, com a proposta de ação deliberada na organização do espaço. A realidade do planejamento colocava uma nova função para ciências humanas: a necessidade de gerar um instrumental de intervenção, enfim uma feição mais tecnológica. (MORAES, 1999, p. 94)

Harvey (2001, p. 32) argumenta que a partir dessas mudanças nas “necessidades sociais”, a educação passou a ser vista como um investimento em mão de obra e as preocupações com a saúde e bem-estar foram abandonadas. Isso forçou também o que o autor chama de comercialização da graduação em Geografia como mercadoria, que passou a atender às necessidades do mercado, incluindo o mercado de professores, mantendo um controle de qualidade (padrões profissionais) dessa mercadoria. Tudo em nome do “interesse nacional”.

Assim, Harvey afirma que os geógrafos deixaram de se preocupar com as técnicas e mecanismos de gestão do império para se preocupar com a gestão urbana, regional e ambiental, de forma a preservar o crescimento econômico, administrar as crises cíclicas e

conter os descontentes. Essa cooptação foi feita sem resistências, uma parte porque mexeu com a ambição pessoal de alguns, mas também porque era uma questão de sobrevivência da disciplina. Os geógrafos passam então a executar suas novas funções sem que se levante nenhum questionamento a respeito das consequências de seus atos, como explica o autor:

Por essas adaptações que temos vindo a definir um nicho para nós mesmos para facilitar a nossa sobrevivência em um mundo de mudança de necessidades sociais. No processo, aprendemos a ser bons cidadãos, para nos prostarmos e prostituir nossa disciplina antes das “prioridades nacionais” e “interesses nacionais”. Nós sobrevivemos, em suma, ao adotar uma mentalidade de Eichmann. (HARVEY, 2001, p. 33)<sup>25</sup>

A chamada Nova Geografia, ou Geografia Teorético-Quantitativa, que terá como fundamento filosófico o neopositivismo, surge então como resposta a essa crise. Há então uma influência da neutralidade e da racionalidade científica na construção do objeto da Geografia, que passa a se utilizar da matematização de suas descrições para alcançar modelos e padrões. Define-se como objeto da geografia o espaço, que até então não havia ganhado importância na geografia tradicional.

De acordo com Corrêa (2001), os debates da geografia tradicional “incluíam os conceitos de paisagem, região natural e região-paisagem, assim como os de paisagem cultural, gênero de vida e diferenciação de áreas”. Corrêa cita ainda dois autores da geografia tradicional que utilizaram o espaço em suas reflexões: Ratzel e Hartshorne. No entanto, o espaço vital de Ratzel demasiadamente ligado ao Estado e o entendimento que Hartshorne tem de espaço como “receptáculo que apenas contém as coisas” (Corrêa, 2001) não conseguiram alcançar a amplitude deste conceito.

Da mesma forma, ainda de acordo com Corrêa, a Geografia Teorético-Quantitativa, apesar de colocar o espaço “pela primeira vez na história do pensamento geográfico, como conceito-chave da disciplina”, restringe o entendimento do conceito, ligando-o à noção de planície isotrópica e a sua representação matricial.

Isso significou para Santos (2002) que “o espaço que a geografia matemática pretende reproduzir não é o espaço da sociedade em movimento e sim a fotografia de alguns de seus momentos”. É a construção de um espaço abstrato a partir de dados, sem contato com a

---

<sup>25</sup> Original em inglês: “By such adaptations we have come to define a niche for ourselves to facilitate our own survival in a world of changing social necessities. In the process we have learned to be good citizens, to prostrate ourselves and to prostitute our discipline before ‘national priorities’ and ‘the national interest’. We have survived, in short, by adopting an Eichmann mentality”.

realidade. Não havia o intuito de criar um corpo teórico próprio para a Geografia, conformavam-se em utilizar conceitos tomados das ciências físicas ou naturais.

As teorias de localização e os modelos de representação espacial trazidas pela Geografia Teórica, bem como a definição de espaço como algo morto, sinônimo de localização, terão uma profunda influência nas disciplinas de planejamento e na forma de atuação estatal, podendo ser vista ainda no momento atual. Essas teorias, de acordo com Harvey (2006) são uma expressão de configurações espaciais ideais sob condições pré-determinadas, se caracterizando por uma análise parcial e estática.

De acordo com Santos, a Geografia tornou-se um instrumento de planificação que servia ao programa de crescimento econômico e ao novo modelo de consumo. Santos considera que o pecado maior da Geografia Quantitativa é desconhecer o tempo e suas qualidades essenciais. Segundo ele:

Para que a geografia se tornasse uma coadjuvante em um programa dessa natureza, ela deve adotar como palavra de ordem a noção de modernização cujos índices seriam o instrumento de medida do crescimento “moderno”, índices que passavam a ser calculados a régua e pesados numa balança de precisão: as técnicas quantitativas. (SANTOS, 2001, p. 101)

Dessa maneira, Santos afirma que a geografia serviu para operacionalizar a implantação do capitalismo e a nova divisão internacional do trabalho que se impunha através da adaptação das estruturas espaciais e econômicas dos países pobres. De acordo com Santos (2002, p. 31) “uma das grandes metas conceituais da geografia foi justamente, de um lado, esconder o papel do Estado, bem como das classes na organização da sociedade e do espaço”.

### **2.1.3 – A geografia na suposta rendição do Estado à globalização**

Com a ascendência do Estado Corporativo entre os anos 1930-1970, o espaço passa a ser organizado mais intensamente de acordo com as necessidades inerentes à expansão do capitalismo. Conforme Harvey (2006) explica, essa expansão incorre em uma nova organização espacial e também em uma expansão geográfica. Ele ressalta que a expansão geográfica tem forte relação com a intensificação da atividade social, pois “quanto mais difícil

se torna a intensificação, mais importante é a expansão geográfica para sustentar acumulação do capital”.

A expansão geográfica do capitalismo está sustentada na circulação do capital. De acordo com Harvey (2006, p. 49) a circulação possui dois aspectos que devem ser ressaltados: o primeiro aspecto coloca a circulação como integrante do processo produtivo, quando diz respeito à movimentação física das mercadorias entre os locais de produção e consumo; o segundo aspecto a coloca ao mesmo tempo à parte do processo produtivo, pois está relacionada ao fato de que o tempo consumido e as mediações sociais (a cadeia de atacadistas, varejistas, operações bancárias etc.) implicam custos, não agregando valor.

Desse modo, Harvey explica que o transporte e a comunicação estão incluídos no processo de produção e são diretamente produtores de valor, no entanto, possuem suas próprias leis de realização, por serem “quase inteiramente constituídas de capital imobilizado” e por serem produzidos e consumidos ao mesmo tempo. Por conta da fixidez de seus bens, o Estado tende a agir ativamente na esfera do transporte.

Os custos de transporte são importantes fatores a serem considerados porque incidem tanto nos preços das matérias primas como nos bens acabados. Para que o capitalismo consiga se expandir é necessário reduzir esses custos, por meio do encurtamento de distâncias e superação de barreiras espaciais. Harvey explica que isso afeta o tempo de giro do capital (tempo de produção + tempo de circulação):

[...] o acesso a mercados mais distantes, a novas fontes de matérias-primas e a novas oportunidades para o emprego da mão-de-obra sob relações sociais capitalistas possui o efeito de aumentar tempo de giro do capital, a menos que haja melhorias compensatórias na velocidade circulação. (2006, p.50)

Surge daí uma necessidade de aumentar a velocidade de circulação do capital, a partir de um processo que Marx chama de “anulação do espaço pelo tempo”. Harvey afirma que essa necessidade pode ser compensada pelo surgimento de um sistema de crédito. Ele destaca que, na teoria marxista, essa necessidade de minimizar custos de circulação e tempo de giro tende a promover a concentração da produção em grandes centros urbanos: “A anulação do espaço pelo tempo se realiza, nesse caso, pela localização ‘racional’ das atividades, umas em relação às outras, a fim de reduzir, em particular, os custos de movimentação dos produtos intermediários”. Mas observa que essa concentração em alguns pontos, também significa a concentração do capital na mão de poucos. Harvey fala sobre a estrutura espacial decorrente do capitalismo:

O surgimento de uma estrutura espacial diferente com a ascensão do capitalismo não é um processo livre de contradições. Para superar barreiras espaciais e “anular espaço pelo tempo”, criam-se estruturas espaciais, que, no fim, agem como barreiras contra a anulação adicional. Essas estruturas espaciais se manifestam na forma fixa e imóvel de recursos de transporte, instalações fabris e outros meios de produção e consumo, impossíveis de serem movidos em serem destruídos.

[...] A paisagem geográfica, abrangida pelo capital fixo e imobilizado, é tanto uma glória coroada do desenvolvimento do capital passado, como uma prisão inibidora do progresso acional da acumulação, pois a própria construção dessa paisagem é antitética em relação à “derrubada das barreiras espaciais” e, no fim, até a anulação do espaço pelo tempo. (2006, p.53)

Dessa forma, a produção capitalista do espaço ocorre de maneira contraditória, pois ao mesmo tempo em que cria as formas e estruturas espaciais para contê-las, as considera barreiras a serem ultrapassadas. Ao mesmo tempo, a expansão do capitalismo promove então uma divisão do trabalho pelos territórios. É nesse sentido que o espaço produzido age como um fator social, pois assume uma resistência às mudanças impostas pelo modo de produção capitalista. É nesse sentido que Milton Santos defende que o espaço acaba se tornando um testemunho dos modos de produção, pois suas formas não são facilmente destruídas.

O meio de vida dos seres humanos desde o surgimento do modo de produção capitalista vem passando por intensas transformações. Essas transformações são decorrentes a crescente necessidade de incursão de novas tecnologias na estrutura espacial para possibilitar a diminuição dos custos de circulação das mercadorias e também para permitir a expansão do capitalismo. Isso faz com que o espaço seja construído cada vez mais carregado de um conteúdo científico e informacional. Santos explica que o espaço passou do meio natural a um meio técnico na revolução industrial e a um meio técnico-científico-informacional após a Segunda Guerra Mundial.

Santos afirma que o espaço é construído a partir do uso de técnicas aprimoradas ao longo do tempo. Dessa maneira, ele explica sobre a constituição do meio técnico-científico-informacional, que considera um “momento histórico no qual a construção ou reconstrução do espaço se dará com o conteúdo de ciência e de técnica” (Santos, 2005, p.121). O autor imputa à mecanização do território ocorrida o fim do século XVIII e início do XIX como momento de criação do meio técnico. Afirma que a partir da segunda guerra mundial, o território passa a ter “um conteúdo maior em ciência, tecnologia e informação”.

Em 1973 ocorreu uma nova grande crise no mundo, mais conhecida como a crise do petróleo. Essa crise teve um impacto profundo e fez com que as décadas de 1970 e 1980 se configurassem como um longo período de reestruturação econômica. Essa crise serviu para

reforçar os argumentos de que o Estado não devia intervir na economia, resultando em novas formas de intervenção do Estado na economia.

No entanto, como Harvey (2011, p. 18) afirma “as crises financeiras servem para racionalizar as irracionalidades do capitalismo. Geralmente levam a reconfigurações, novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimento e novas formas de poder de classe”. Da mesma maneira, a crise do petróleo serviu para novas formas de estruturação do capitalismo.

Como Harvey explica, surge como resposta à crise dos anos 1970 o pensamento neoliberal. Para o autor, o neoliberalismo

se refere a um projeto de classe que surgiu na crise dos anos 1970. Mascarada por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista. Esse projeto tem sido bem-sucedido, a julgar pela incrível centralização da riqueza e do poder observável em todos os países que tomaram o caminho neoliberal. (HARVEY, 2011, p. 16)

Cabe ressaltar que outra consequência da crise do petróleo foi o início do declínio do fordismo como modo de produção e consumo hegemônico. Assim, entram em cena o Toyotismo e a acumulação flexível, que priorizam a produção *just in time* sem que sejam necessários a estocagem de produtos. Desse modo, ao invés da valorização da quantidade produzida, o que passa a ser considerado é a especificidade e a qualidade dos produtos. Isso acarretaria na produção de pequenos lotes e a inclusão de novos setores no sistema econômico, incluindo uma ampliação no setor de serviços. Passa-se então a valorizar a inovação tecnológica e os produtos começam a caducar com mais facilidade, criando também uma nova cultura de consumo.

O conturbado contexto mundial e a maneira com que o capitalismo passou a alterar os espaços tendo o Estado como instrumento não passou despercebido pelos geógrafos em meados da década de 1970. Começaram a surgir diversas reações e críticas e surgiu um movimento dentro da Geografia para acordar. Lacoste publicou o polêmico livro *A Geografia - isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*, que questionava o papel que a Geografia vinha desempenhando até então. Ele criticou o distanciamento da análise geográfica da política por considerá-lo intencional e defendeu a ideia de Geografia como um instrumento de poder estratégico. Surgia então um movimento dentro da Geografia, a Geografia Crítica, que assumiu um discurso de denúncia, revelando que o uso de estratégias espaciais pelos Estados e pelas grandes firmas resultava em grandes desigualdades espaciais.

Assim, o contexto da crise da década de 1970 serviu de cenário para muitas reflexões internas na geografia, mas também para que aos poucos fossem difundidos novos discursos capazes de reestabelecer o poder dos capitalistas. A divisão internacional do trabalho, que já vinha sendo estabelecida com a expansão geográfica do capitalismo, é intensificada e a competição entre as corporações passa a ser estimulada por conta do estabelecimento da concorrência entre elas, tendo em vista que passariam a disputar o consumidor. As estratégias de transportes, marketing e publicidade assumem então um importante papel nesse cenário.

A necessidade de expansão do capitalismo faz com que o mercado torne-se globalizado e em decorrência disso, assume-se um novo discurso, o da competitividade. Para Santos, no final do século passado, a competitividade passou a ser adotada como discurso e tomou “o lugar que, no início do século, ocupava o progresso e, no pós-guerra, o Desenvolvimento” (SANTOS, 1994, p.35).

Santos considera que os debates sobre o Progresso e o Desenvolvimento tinham um forte acento moral, mas que o debate sobre competitividade, apresentado por seus defensores, “como qualquer outra violência”, não possui esse viés. De acordo com o autor, “a competitividade é um outro nome para a guerra. Dessa vez uma guerra planetária, conduzida, na prática, pelas multinacionais, as chancelarias, a burocracia internacional, e com o apoio, às vezes ofensivo, de intelectuais de dentro e de fora da Universidade”.

Por consequência, o discurso da globalização aliado ao ideário neoliberal aos poucos vai construindo o que pode ser chamado de desarticulações do território. Para que as novas expansões do capitalismo se efetivassem, era preciso que os Estados nacionais estivessem abertos ao mercado, de maneira que esses pudessem agir livremente. Assim, a partir do ideário neoliberal, constrói-se um discurso fundado na ideia de que com a globalização não haveriam mais fronteiras entre as nações, diminuindo a importância dos Estados Nacionais e conseqüentemente apagando aos poucos o fundamento geográfico do espaço. Isso faz com que não haja como falar do espaço atualmente sem falar da globalização, a partir do desenvolvimento do capitalismo.

Para Harvey (2005) a globalização deve ser entendida como um processo de desenvolvimento temporal e desigual desvinculado da ideia restritiva e opressiva de ser um processo onipotente e homogeneizador. A globalização não produz espaços homogêneos, como se faz acreditar, ela contribui efetivamente para a ampliação das desigualdades espaciais. Harvey destaca como alterações recentes na dinâmica da globalização: a desregulamentação financeira, a revolução da informação, a transferência da tecnologia, as

facilidades na circulação de mercadorias e pessoas. Ao mesmo tempo, aponta como consequências e contradições da globalização a alteração nas formas de produção e organização, a duplicação da força de trabalho assalariada (entrada das mulheres no mercado de trabalho), a mudança da população global com a imigração, a hiperurbanização por causa do aumento da população, a mudança no papel do Estado, a democratização geopolítica, o aparecimento de novos problemas políticos e ambientais e a interpenetração cultural.

Já Massey (2009) defende que a globalização não é um movimento único que tudo abarca. É uma criação de espaços, uma reconfiguração ativa e um encontro através de práticas e relações de uma enorme quantidade de trajetórias. É aí que se encontra a política: pensar o espaço como um produto de inter-relações que só podem existir num espaço de multiplicidade que não se estabelece de forma definitiva.

Contrária à ideia de aniquilação do espaço pelo tempo, Massey (2009) defende que o espaço é mais do que distância e afirma que o que deve ser questionado são os tipos de multiplicidades e relações co-construídas com esses novos tipos de configurações espaciais. Assim, para a autora ver a globalização como algo inevitável, colocando a economia/tecnologia além do debate político, significa deixar de se reconhecer as multiplicidades do espacial. Sobre a globalização, Massey afirma que os países dominantes criam uma imagem através da qual está sendo feita ao afirmarem ser a globalização inevitável, o que não é exatamente uma descrição do que ela é.

É preciso compreender então que o final do século XX e início do século XXI são marcados pelas reações a esse novo contexto global que vêm se impondo em todas as esferas: política, econômica, social, geográfica e cultural. É nesse sentido que a análise da dimensão espacial da sociedade contribui para identificar o papel da ciência geográfica na elucidação dos problemas sociais atuais.

O espaço tem um papel histórico na configuração da sociedade e tem grande poder explicativo. Haesbaert (2006), ao escrever sobre a modernidade, trata sobre dos binômios 'ordem-caos' e 'permanência-mudança' em relação ao espaço, deixando claro seu papel histórico e os constantes dualismos que surgem a partir dessa dinâmica:

Nele são travados combates, estão cicatrizes de lutas, erguem-se monumentos ao novo tempo e através de seus signos há a realização simbólica daquilo que comumente se concebe como 'vida moderna'. Em síntese, no espaço estão os signos da permanência e da mudança, e são vividos os ritos da ordem e do caos, da disciplinarização e dos desregramentos. Seus múltiplos sentidos são vivenciados, a cada instante, nos mais diferentes lugares do planeta. (Haesbaert, 2006, p. 81).

A análise da dimensão espacial permite que se enxerguem os processos que levaram a determinada configuração, mas também permite que se compreenda os conflitos no mundo atual, pois o espaço é também o movimento. Claval afirma que:

As transformações estão em curso. É demasiado cedo ainda para medir todos os aspectos, mas já se sente tudo o que elas trazem à compreensão de um mundo em que os conflitos não nascem mais tanto da escassez dos recursos quanto dos sentimentos de identidade, das imagens do outro e dos sentimentos de frustrações que os acompanham. (CLAVAL, 2011, p. 252)

Assim, neste início de século já começam a aparecer indícios de forma diferente de organização espacial, mas para compreendê-la, é preciso estar atento aos processos que a construíram. Dessa forma, para compreender a maneira que a dimensão espacial é abordada nas políticas públicas e os tipos de conhecimento geográficos incluídos nessa abordagem, é preciso entender os processos envolvidos nessas relações.

## **2.2 – A INSERÇÃO DA GEOGRAFIA NO BRASIL**

O Estado teve grande influência no desenvolvimento da ciência geográfica e ao mesmo tempo em que a Geografia foi uma grande fornecedora de instrumentos na atuação estatal em todo o mundo. Nesse histórico, o que se pode ver é que a ciência geográfica, além de um papel operacional, a partir da reunião de informações sobre o território, cumpriu um papel de ‘justificação ideológica’. É possível ainda acompanhar o surgimento do campo de estudos das políticas públicas e o revés paralelo na maneira de organização e atuação do Estado, quando se passou a discursar sobre planejamento.

Nesse sentido, é preciso compreender o caso específico do desenvolvimento da relação entre a Geografia e as políticas públicas no Brasil. A análise histórica mostra que a combinação das influências ideológicas externas com cada momento histórico vivido pelo Brasil proporcionam diferentes usos da Geografia. Dessa forma, a leitura das geografias produzidas na história do Brasil será focalizada em dois momentos: o da formação do Estado brasileiro e o da inserção da Geografia no planejamento nacional.

### 2.2.1 – A geografia na formação do Estado brasileiro

A inserção da Geografia no Brasil, assim como em outros lugares, está atrelada à formação do Estado Nacional. No entanto, se diferencia da Geografia desenvolvida nos países europeus, onde foram criadas as primeiras cátedras, pois a própria formação do Estado Nacional se dá em contexto diferente. De acordo com Moraes (2005, p.31), essa particularidade histórica é decorrente da centralidade da geografia como prática material, ou seja, da conquista espacial na formação colonial: “a expansão territorial e o domínio de espaços se inscrevem como móveis básicos”. De acordo com o autor, a particularidade do Brasil também se dá por sua condição periférica em relação ao desenvolvimento de outros países, o que coloca o caráter reativo, de constante busca por uma adequação aos padrões e ritmos desses outros Estados, “como condicionante histórico nas ideias e mentalidades”.

De acordo com Moraes (2005, p.32) a conformação de um campo geográfico no Brasil no séc. XIX é marcada “pela dispersão e pela falta de identidade disciplinar”. Nesse sentido, sua história remonta à vinda da família real portuguesa em 1807, por conta das investidas de Napoleão Bonaparte na Europa. Com a mudança para o Brasil, Dom João passou a se preocupar com a estruturação política, econômica, cultural e administrativa da então colônia de Portugal, provocando importantes alterações no território.

Ao se instalar no Rio de Janeiro, D. João criou Ministérios, o Banco Central, a casa da Moeda, Escolas e Academias de Formação Militar, Supremo Tribunal, Museu, Biblioteca etc., além de praças, passeios públicos, ruas, estradas e fontes de água. Assim, várias das proibições impostas ao Brasil- colônia foram ‘liberadas’ após a chegada da família real, como a instalação de indústria, a abertura de portos e instituição dos meios de comunicação, possibilitando também acordos comerciais com a Inglaterra.

Tudo isso ocorreu primeiramente porque o Príncipe Regente precisava melhorar as condições de sua nova moradia, mas também porque junto com a família real vieram de 5 a 15 mil pessoas que precisavam de ocupação e moradia. Essa pequena população já chegou ao país com o privilégio de bons empregos e também com a prerrogativa de escolhas das casas e palacetes onde morariam, provocando desocupação de imóveis e o descontentamento dos que ali já viviam.

Uma vez estabelecidos no Brasil, em 1815, para que fosse legitimada a condição do Brasil como nova moradia da corte Portuguesa, foi estabelecido um novo regime jurídico, à semelhança do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda. O Brasil passou a ser considerado um

Reino, parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Claro que todas essas ações foram resultados de manobras políticas para que a coroa portuguesa não perdesse o poder e controle sobre esses territórios. No entanto, isso proporcionou que a organização espacial, político e administrativa se desenvolvesse no Brasil.

Assim, todo esse alarde teve um importante impacto na formação do Estado Nacional e na constituição da administração pública brasileira. De acordo com Costa (2008):

É verdade que, até 1808, existia no Brasil e, sobretudo, na sede do governo geral (vice-reino) uma administração colonial relativamente aparelhada. Mas a formação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e a instalação de sua sede na antiga colônia tornaram irreversível a constituição de um novo Estado nacional. Todo um aparato burocrático, transplantado de Lisboa ou formado aqui, em paralelo à antiga administração metropolitana, teve que ser montado para que a soberania se afirmasse, o Estado se constituísse e se projetasse sobre o território, e o governo pudesse tomar decisões, ditar políticas e agir. (COSTA, 2008, p. 831)

Quando D. João VI retorna a Portugal em 1821, por conta das constantes revoltas que lá se instalavam, ele deixa o Reino nas mãos de seu filho Pedro. As ‘liberdades’ dadas ao Brasil durante a estada de D. João não deixaram os portugueses felizes, pois haviam perdido o controle político e econômico do território brasileiro. Ao mesmo tempo, a sociedade política que aqui havia se formado e que vinha elaborando a Constituição brasileira, não se contentou em retornar à condição de subordinação à Portugal e perder poderes, culminando no episódio da Independência do Brasil, protagonizado por D. Pedro I. A Constituição Política do Império do Brasil foi outorgada em 1824, e definia uma nova divisão administrativa do território brasileiro em Províncias e a distinção de poderes.

D. Pedro I, que desde 1828 havia se tornado também Rei de Portugal, abdica de seu reinado no Brasil em 1831, deixando para seu filho Pedro II, de cinco anos, essa função. A situação política no momento era delicada e a classe política dominante se viu diante da possibilidade da fragmentação do país, tendo que pensar em estratégias para o fortalecimento da unidade territorial. Uma das saídas encontradas estava na construção de uma memória e uma identidade nacional para o Brasil

De acordo com Moraes (2005) “nesse quadro de formação nacional tem-se um território a ocupar e um Estado em construção, mas a população disponível não se ajusta à identificação de uma *nação* conforme modelos identitários vigentes nos centros hegemônicos”. Haveria, portanto nesse primeiro período a difusão de um discurso ideológico de construção do país.

Para isso, em 1838 foi criado o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB com a finalidade de “coligir, metodizar, publicar ou arquivar os documentos necessários para a História e a Geografia do Brasil<sup>26</sup>”. A “Casa da Memória Nacional”, como considera Guimarães (1995), serviu para “a construção de um passado a serviço da política” e “para a idealização do futuro à custa da manipulação do presente”. As discussões foram extremamente polêmicas, sobretudo por conta da visão amigável em relação à ocupação e exploração portuguesa que, de acordo com o pensamento dominante da época, haviam trazido o progresso e o processo civilizatório para cá. Assim, negros e índios não eram considerados civilizados pela elite, mas não deveriam ser desconsiderados na construção dessa identidade.

O Instituto, não obstante de seu viés ideológico, passa a exercer uma função importante que é a de buscar registros históricos e de sistematização de informações geográficas do país. As reuniões consistiam em vigorosos debates sobre aspectos sociais, políticos, econômicos, territoriais e culturais brasileiros. Ele passa a servir também como importante acervo documental. A importância do IHGB quando do seu lançamento e ao longo do no séc. XIX era marcante, pois os debates eram realizados por importantes figuras da época, tanto que Dom Pedro II tornou-se um assíduo frequentador das reuniões.

Evangelista (2014, p. 78) considera que é no Instituto Histórico e Geográfico que começa a construção do conhecimento geográfico Brasileiro: “O IHGB é fruto de uma expressão de poder, empresarial, intelectual, segmentos do Estado então em formação”. Evangelista argumenta que até então, no período colonial, quem tinha conhecimento da geografia do Brasil eram os índios.

No entanto, Menezes (2011, p. 3-6) mostra que ainda no Brasil Colônia foram realizados alguns movimentos para reconhecimento do território brasileiro, por meio do mapeamento. O autor considera que até o fim do século XVII e início do século XVIII, a produção de mapas no país não tinha precisão nas localizações e nas informações, e que somente em 1728, Portugal inicia um “mapeamento científico” do território no Brasil.

Menezes explica que nesse período “se inicia a missão cartográfica oficial dos padres Diogo Soares e Domingos Capacci, jesuítas, designados em alvará especial por D. João V, Rei de Portugal, para desenvolverem demarcações e posicionamento terrestre preciso”. Todo esse trabalho encerrado em 1748 resultou no Mapa das Cortes, que serviu de base para o Tratado de Madrid, e posteriormente com uma maior exigência nas precisões das

---

<sup>26</sup> Extraído do site do instituto: <http://www.ihgb.org.br/ihgb.php>

informações, “Carta Geográfica de Projeção Esférica Ortogonal da Nova Luzitânia ou Estado do Brazil”.

Conforme observa Menezes (2011, p. 6), com a chegada da Corte Portuguesa e tendo o Brasil se tornado um Império, a preocupação com a cartografia tornou-se mais presente e “um sem número de mapas foram elaborados, em se tratando das diversas Províncias, planos topográficos, mapas hidrográficos dos rios da bacia Amazônica e da bacia do rio da Prata, mapas das fronteiras”. Dessa forma, a preocupação com a gestão do território e com a organização espacial e administrativa do território brasileiro ficava mais intensa.

Ele cita como exemplos: o mapa da Província de Goiás elaborado pelo Marechal Raimundo José da Cunha Matos em 1836, os levantamentos hidrográficos realizados pelo Visconde de Beaupaire Rohan em 1844 e 1846, os levantamentos e cartas na região litorânea de Santa Catarina realizados por Jerônimo Francisco Coelho em 1842, a “Carta do Império do Brasil”, publicada em 1846, 1857 e 1975.

Além da criação do IHGB e da intensificação com preocupação com o levantamento cartográfico no Brasil, pode ser considerada como ação fundamental na inserção do conhecimento geográfico no Brasil a formalização da Educação também no ano de 1938. Sob o ideário iluminista e a fim de complementar a difusão da identidade nacional foi criado o Colégio Pedro I no Rio de Janeiro.

A criação do colégio foi realizada já com a instituição de um currículo padrão que deveria ser seguido pelas futuras escolas que viriam a ser criadas. Assim, o ensino da Geografia foi institucionalizado enquanto disciplina autônoma inserida nesse currículo. De acordo com Custódio (2009, p. 4) o Colégio era frequentado por eminentes grupos econômicos e políticos, que ao se formarem, eram titulados como Bacharel em Letras e estavam habilitados ao ingresso direto nos cursos superiores existentes.

Assim, o ensino formal quando criado era destinado somente à classe dominante que podia pagar pelo serviço. De acordo com Melo, Vlach, & Sampaio (2012, p. 2685) é preciso ressaltar que a educação no século XIX era voltada para a classe dominante e tornou-se universal somente a partir da década de 1930 no Brasil.

Em 1883, foi fundada a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro (SGRJ), que assumiu um papel importante no debate de questões geográficas e que posteriormente tornar-se-ia Sociedade Brasileira de Geografia. De acordo com Cardoso as discussões se dirigiam à organização do espaço nacional, revelando-se como instrumentos do Estado “uma vez que as

informações levantadas e os trabalhos de campo realizados auxiliavam no reconhecimento do território”:

O novo reduto acadêmico inspirava-se no modelo da Sociedade de Geografia de Paris, criada em 1821, tal como várias associações congêneres que se estabeleceram no continente americano, ao longo do século XIX, guardavam certas características comuns: pretendiam divulgar o conhecimento científico, por meio do intercâmbio de publicações, da participação em congressos e da troca de correspondências com órgãos similares estrangeiros, sobretudo aqueles localizados na Europa. (CARDOSO, 2006)

Nos primeiros anos de sua existência, a SGRJ incentivou a publicação de dicionários geográficos, explorações e trabalhos de campo a fim de retratar melhor a realidade brasileira. A SGRJ também foi responsável pela realização de 10 Congressos Brasileiros de Geografia, entre os anos de 1909-1944, conforme especificado na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1- Congressos da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro**

	<b>Local:</b>	<b>Ano:</b>
<b>1º Congresso</b>	Rio de Janeiro	1909
<b>2º Congresso</b>	São Paulo	1910
<b>3º Congresso</b>	Curitiba	1911
<b>4º Congresso</b>	Recife	1915
<b>5º Congresso</b>	Salvador	1916
<b>6º Congresso</b>	Belo Horizonte	1919
<b>7º Congresso</b>	Paraíba	1922
<b>8º Congresso</b>	Vitória	1926
<b>9º Congresso</b>	Florianópolis	1940
<b>10º Congresso</b>	Rio de Janeiro	1944

Fonte: <http://www.socbrasileiradegeografia.com.br/historia.html>. Acesso em jul/2015

Os congressos de geografia no início do século XX tinham grande notoriedade no debate político, ao ponto do 10º Congresso ter sido presidido por Getúlio Vargas em 1944. De acordo com Custódio:

Os Congressos funcionavam, na década de vinte, antes do advento do rádio no Brasil, como uma espécie de palanque, uma ribalta, uma forma de as personalidades se evidenciarem – era um verdadeiro evento social. As questões fronteiriças interestaduais e entre o Brasil e os países vizinhos davam o tom nacionalista das exposições, tanto que se procurava marcar o início dos certames, que duravam dez dias, na data de sete de setembro, dia da Proclamação da Independência.

O contexto de desenvolvimento da Sociedade Brasileira de Geografia havia mudado ainda no final do século XIX, pois em 1889 houve a proclamação da República Federativa do Brasil. O movimento republicano, que vinha se fortalecendo com os temores sobre a falta de

um sucessor de sexo masculino ao trono, por meio de uma intervenção militar destituiu o Imperador D. Pedro II, que não ofereceu resistência.

Cabe ressaltar também que após a proclamação da República, foi criado o Serviço Geográfico do Exército em 1890, inicialmente ligado ao Observatório do Rio de Janeiro e depois transferido para o Ministério da Guerra, sendo denominado Serviço Geográfico Militar a partir de 1917. Esse serviço foi criado com a missão de coordenar a produção cartográfica e de informações geográficas para fins militares e estratégicos.

Com a proclamação da República, houve uma nova reestruturação político-administrativa no Brasil, uma vez que as províncias foram transformadas em estados federados, revelando uma divisão mais clara de poderes entre o legislativo, executivo e judiciário. No entanto, em relação à estrutura administrativa do executivo não houveram grandes mudanças. Os 40 anos da ‘República Velha’ reforçaram a distribuição espacial do poder no país, com amplo favorecimento dos estados localizados no Centro-Sul do Brasil.

Nesse primeiro período, o conhecimento geográfico foi construído a partir da atuação de importantes instituições como o IHGB e a SGRJ. Os temas debatidos estavam em consonância com as necessidades do Estado Nacional que vinha se formando, caracterizando a dimensão espacial como uma preocupação ativa nos debates políticos. Entretanto, é preciso salientar que até então a Geografia produzida não era nos ‘moldes científicos’. Somente após a Revolução de 30 inicia-se uma nova fase para a Geografia brasileira, que até então não havia ganhado uma Cátedra nas Universidades.

### **2.2.2 – A geografia na estrutura institucional do planejamento no Brasil**

A Revolução de 30 foi um marco importante no processo de modernização das estruturas e na organização do aparelho de Estado, que viriam a acompanhar o intenso processo de urbanização pelo qual passaria o Brasil. Nesse período, houve grande necessidade de um reordenamento do território para que pudesse fornecer a infraestrutura necessária à modernização.

A crise de 1929 também havia produzido efeitos na economia cafeeira do Brasil e o descontentamento com a quebra da aliança política entre Minas Gerais e São Paulo, mais conhecida como “política do café-com-leite”, culminou em um novo golpe militar em 1930. É então que Getúlio Vargas assume a presidência que exerceria até 1945. A gestão de Vargas

tinha como diretrizes desenvolver mecanismos de controle da crise, promovendo a industrialização, além de promover a racionalização burocrática do serviço público, implementando padrões, normas e mecanismos de controle.

De acordo com Moraes (2005), essas mudanças ocorrem sob o discurso de modernização, que significou, dentre outras coisas, a ocupação e reorganização do território, dotando-o de infraestrutura e equipamentos.

Caetano (2009, p. 132) destaca o papel de instituições político territoriais no planejamento da era Vargas, que faz com que o poder executivo assuma um papel “tecnificador” nas transformações da sociedade, através da racionalização burocrática. Ele afirma que a formação do corpo técnico serve para camuflar “a sistematização ideológica dos arranjos sócio-espaciais estatais, projetados na recorrente modernização conservadora de um país com estrutura fundiária excludente, industrialização dependente e conscientização política insuficiente”.

Assim, sob a gestão de Vargas, a Administração Pública Brasileira passa por uma nova configuração. Esse período é caracterizado pela inserção do pensamento burocrático na Administração Pública brasileira e pelos primeiros movimentos de tecnificação e ordenamento do território para fins de promoção do desenvolvimento, cujo vetor de transformação definido seria a industrialização. Ao mesmo tempo, isso significou um grande avanço para a institucionalização da Geografia no Brasil.

Ainda na década de 1930, especificamente em 1934<sup>27</sup>, a Associação de Geógrafos Brasileiros - AGB foi fundada por Pierre Deffontaines. A associação foi criada para reunir intelectuais que se interessavam pela Geografia do Brasil. É então que em 1944, geógrafos do Rio de Janeiro e São Paulo deram-lhe dimensões nacionais, com a abertura de seções locais em quase todas as capitais brasileiras.

Também em 1934 foi criado o Instituto Nacional de Estatística – INE para suprir as carências de um órgão capacitado a articular e coordenar as pesquisas estatísticas, unificando a ação dos serviços estatísticos especializados em funcionamento no País<sup>28</sup>. O início das atividades ocorreram em 29 de maio de 1936. No ano seguinte, foi instituído o Conselho Brasileiro de Geografia, incorporado ao INE.

A criação do Conselho foi resultado dos debates promovidos pela SGRJ, desde o início do século. No decreto de criação, fica claro que o Conselho de Geografia é criado com

---

<sup>27</sup> Informação disponível em <http://www.agb.org.br/>. Acesso em 24/7/2015.

<sup>28</sup> Através do Decreto nº 24.609, de 6 de Julho de 1934.

uma função que ultrapassava a coleta de informações no território nacional, exercendo uma função articuladora entre os conhecimentos geográficos produzidos no país. Dessa maneira, é conferido ao conselho um papel estratégico, pois ele tinha a atribuição clara de reunir toda informação sobre a Geografia do Brasil:

Fica instituído o Conselho Brasileiro de Geografia, incorporado ao Instituto Nacional de Estatística o destinado a reunir e coordenar, com a colaboração do Ministério da Educação e Saúde, os estudos sobre a Geografia do Brasil e a promover a articulação dos Serviços oficiais (federais, estaduais e municipais), instituições particulares e dos profissionais, que se ocupem de Geografia do Brasil no sentido de ativar e sistematizado do território pátrio. (Decreto nº 1.527, de 24 de Março de 1937)

Pouco tempo depois, considerando a junção entre o Conselho de Geografia e o Instituto de Estatística foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A criação do IBGE promoveu a vinda de geógrafos franceses ao país com a finalidade de formar o corpo técnico que comporia o novo órgão. Isso propiciou a tão esperada abertura dos cursos superiores em Geografia no Brasil. A primeira cátedra de Geografia foi criada na Universidade de São Paulo em 1934, conforme explica Almeida:

[...] Entre meados dos anos 30 até o início dos 40, a criação quase simultânea dos cursos formais de Geografia, tanto em São Paulo (posteriormente liderado por Pierre Mombeig), quanto no Rio de Janeiro, até a estruturação do sistema de planejamento territorial do governo federal no IBGE, foram processos gestados por uma estrutura organizada pelo governo Vargas. (ALMEIDA,2004)

A formação dessa primeira leva de geógrafos brasileiros teve forte influência da Geografia de Paul Vidal de La Blache. Mas a abertura de cursos no Brasil não beneficiou somente ao desenvolvimento técnico do geógrafo, também veio contribuir com a formação dos docentes em Geografia, conforme comenta Almeida.

Durante as décadas de 40 e 50 a Geografia brasileira estava dividida em dois grandes segmentos. O que produzia conhecimento para uso na estrutura de ensino, com a formação e o aperfeiçoamento do corpo docente, e o novo segmento voltado para a estruturação do sistema de planejamento territorial, do qual o IBGE passou a ser o principal agente, tanto pelo lado da Estatística, quanto pela Geografia, Geodésia e Cartografia (ALMEIDA,2004)

Cabe destacar que a história do IBGE está profundamente ligada com a história da política brasileira e com as constantes reformas administrativas no aparelho estatal. As concepções ideológicas permeiam cada fase vivida pela fundação. Nesse sentido, Lamego alerta que:

[...] para construir a história do IBGE é necessário conhecer a história política do país. É somente recorrendo ao desenrolar dos episódios que misturam diversas camadas contextuais – política nacional e política ‘ibgeana’ – que é possível perceber a natureza da geografia desenvolvida no IBGE e sua vinculação aos componentes das políticas do Estado. (LAMEGO, 2014)

Desse modo, a Era Vargas pode ser considerada a era de Ouro para o IBGE. O prestígio gozado pelo Instituto na época era fruto do maior domínio do território nacional proporcionado pelo IBGE, pois este conhecimento foi de grande utilidade para o governo Vargas. Segundo Caetano:

Dessa forma, “descobria-se” e “recobria-se” todo território outrora inacessível, contando para contigüidade espacial com os instrumentos da emblemática “Marcha para o Oeste”, interiorizando a colonização, a infraestrutura e a administração, “esvaziando” o poder local a começar pelo “Brasil Central”. Numa época de Guerra Mundial por “espaço vital”, Vargas trata de “ecumenar” o Centro – Oeste, fundando dezenas de vilas e cidades até a Amazônia Meridional. Eis a nova divisão do território brasileiro em que o IBGE praticamente estréia nas políticas públicas com atuação científica e como mais um aparato técnico-racionalizador do Estado (CAETANO, 2009, p. 135)

Dentre as ações elencadas por Caetano que demonstram a importante atuação do IBGE na formulação de políticas públicas, estão ações como o planejamento da rede de transportes com o Plano Geral de Viação Nacional (1934) e Plano Rodoviário Nacional (1938), implementado pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem; a definição da localização do novo Distrito Federal, na segunda metade da década de 40, com a colaboração da Academia; a reformulação das divisões regionais do país em 1942, agregando as Unidades Federadas em cinco Grandes Regiões (com subdivisões internas), conforme proposta de Fábio Macedo Soares Guimarães; o estabelecimento da Divisão do Brasil em Zonas Fisiográficas, em 1945, utilizada como base para divulgação de dados estatísticos até 1970; a produção de material de pesquisa, como A coleção da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros (1957-1964) com 36 volumes, Coleção Geografia do Brasil (1950 a 1968), o Atlas do Brasil (1959) e a Carta do Brasil ao Milionésimo (1960); entre outros.

Na era Vargas, o conhecimento geográfico é então produzido para que se promova uma maior ocupação do território e para a organização de um poder centralizado. Nesse sentido, Caetano afirma que:

A partir de Vargas a Geografia fortalece o Poder Central e o território adquire uma dimensão política cada vez maior, tornando-se um trunfo do Poder junto com a sua população; ambos como alvos “inanimados” das políticas governamentais, cabendo

ao IBGE subsidiar as suas formulações, lançadas as atividades estatísticas, censitárias e geográficas em todos os municípios, conquanto apresentassem discrepâncias territoriais e populacionais no país. Assim, o Instituto é o primeiro órgão a trabalhar a unidade na diversidade do Brasil, atendendo a administração pública em seus aspectos jurídicos (legislação), tributários e eleitorais. (CAETANO, 2009, p. 137)

Após a era de ouro da Geografia no IBGE, com forte conotação “lablacheana” na concretização da política do Estado Novo de Vargas, as décadas seguintes foram de estagnação em termos de produção e geração de insumos técnicos. O que pôs fim à era de Ouro da Geografia no IBGE foi a reforma administrativa do Estado após o Golpe Militar em 1964. A reforma ocorreu com publicação do Decreto Lei 200/1967, que marcou a passagem do Estado burocrático para o Estado tecnocrático no Brasil. Isso fez com que muitas mudanças administrativas e políticas ocorressem no IBGE, criando entre os geógrafos um ambiente bem diferente do que era nos anos 1950.

Segundo Lamego (2014), essas mudanças propiciaram o surgimento da Geografia Quantitativa no Brasil, fazendo com que nas décadas de 1960 e 1970, o IBGE despontasse como núcleo difusor do quantitativismo, apoiado por professores da UNESP, como Antonio Christofolletti e Alexandre Filizola Diniz. Ela aponta como elementos que contribuíram para essa nova roupagem da geografia ibegeana a aproximação o pensamento racional norte-americano, por meio da visita de geógrafos anglo-saxões, o viés ideológico assumido na mudança administrativa, além de alterações nos cargos de chefia e a ascensão de novos grupos:

A saída de Lysia Bernardes da cena do IBGE torna Faissol o novo coordenador das pesquisas, da qual participaram Roberto Lobato Corrêa, Pedro Pinchas Geiger, Fany Davidovich, Marília Velloso Galvão. Naquele ano de 1969, Faissol cria o Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM) e dá início a sua cruzada quantitativista no IBGE. O GAM de Faissol não fazia parte da estrutura formal do instituto. Sendo assim, a escolha de seus componentes era de inteira responsabilidade de seu coordenador. Nesse sentido, o GAM pode ser entendido como um verdadeiro laboratório de Faissol, para testar as possibilidades das técnicas quantitativas e ganhar crescente notoriedade dentro e fora do instituto. Faissol arregimentou uma equipe (curiosamente composta apenas por mulheres) que tivesse algum domínio de matemática, tomou a frente na interlocução com geógrafos quantitativos visitantes e iniciou uma série de estudos para aplicação das técnicas e modelos matemáticos na pesquisa sobre regiões metropolitanas. (LAMEGO, 2014).

Na reforma de 1967, o IBGE perde sua vinculação direta com a presidência da república e torna-se uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, instituída pelo decreto 161 de 13/2/1967. O argumento utilizado para essa mudança na época

é que como fundação, o IBGE teria mais autonomia para realizar suas pesquisas. No entanto, isso provocou uma mudança significativa no papel da Instituição que passa então a ser mera fornecedora de dados, perdendo seu papel estratégico. De acordo com Evangelista, a criação do IPEA também contribuiu para desprestígio do IBGE em sua atuação na elaboração de políticas estratégicas:

À época, o IBGE sai de uma relação privilegiada dentro do organograma da estrutura do poder brasileira e passa, dada a ação do então ministro do planejamento João Paulo Reis Velloso, o IBGE (transformado em FIBGE) passa a ser um espécie de veículo de fornecedor de dados para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, cabendo a esta instituição a análise das informações. (EVANGELISTA, 2014, p. 225)

Nesse sentido, o IPEA é um exemplo claro dos órgãos criados na reestruturação institucional do Estado nacional ocorrida década de 1960. Primeiramente designado como Epea - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – o instituto foi fundado em 1964 para subsidiar a formulação da política econômica do Ministério do Planejamento e do governo federal como um todo, por meio de elaboração de pesquisas, projeções macroeconômicas e projeções setoriais, entre outros objetivos. Esse aspecto é tratado por D'Araujo, Farias e Hippolito:

Portanto, a sua função básica era proporcionar estudos e pesquisas sobre a economia e a sociedade brasileiras, gerando diagnósticos e projeções econômicas e sociais para formulação de políticas públicas por parte do Ministério do Planejamento e do governo federal, bem como proporcionar dados, informações e conhecimentos para a sociedade em geral. Em 1965, ele ficou vinculado ao Conselho Consultivo de Planejamento do Ministério (D'ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005)

A dimensão espacial das políticas brasileiras sai da evidência com a inserção do pensamento planejador na Administração Pública brasileira. Apesar de ser um instituto de economia aplicada, o IPEA vai aos poucos assumindo a reflexão sobre essa dimensão das políticas, fazendo-as assumir um discurso mais economicista.

Nesse sentido, Bomfim (2007) que faz uma análise das relações entre políticas territoriais e ideologias geográficas intermediada pela economia, a partir da discussão de território e planejamento (em especial o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND), conclui que o período pós-64 a “geografia e o pensamento geográfico evidenciaram-se como elementos fortemente comprometidos com uma sofisticação da apropriação técnica do território pelo Estado”.

Bomfim (2007, p.345-6) destaca o papel do IPEA na elaboração de políticas públicas nesse período, afirmando que este instituto “envolveu-se diretamente com o planejamento durante o regime militar” e afirma que “as informações geográficas, cartográficas e estatísticas ibegeanas foram solicitadas pelo IPEA como elementos e subsídios para a elaboração e execução de políticas públicas”. Sobre o papel da Geografia no planejamento, o autor destaca que:

No Brasil, a geografia, de fato, conquistou um lugar ao sol até o momento em que o levantamento cartográfico e o esquadramento do território – esse desconhecido – ainda eram questões imperativas. Quando o Estado – justamente para ocupar o território – precisou de novos guias, de novos referenciais, enfim, de meios de mensuração de diferentes aspectos sociais, naturais, políticos e econômicos do território, a geografia procurou seu ponto de apoio [...] nos métodos quantitativos. Ironicamente, se até então muitos eram os que, trabalhando com políticas territoriais, tornavam-se geógrafos (pense no IBGE), a partir de meados da década de mil novecentos e setenta, encastelaram-se em vários órgãos estatais os profissionais que – esses sim, poderiam arrogar-se como os donos do planejamento –, dedicando-se à organização do território, chegariam a minimizar a importância da geografia no planejamento, alijando de seu foco os métodos e teorias dessa ciência. Ora, não havia dúvidas: esses profissionais eram os economistas. (p.351,352)

Dessa forma, considerando que a figura do IBGE é bastante representativa do papel da ciência geográfica na sociedade, à medida em que foram retiradas de suas competências o papel de organizador do conhecimento geográfico captado por todos os órgãos da Administração pública e de fomentador de políticas territoriais, a dimensão espacial das políticas públicas passou a ser subordinada à dimensão econômica das políticas.

Em uma entrevista<sup>29</sup> realizada em 2011, o então ministro do planejamento à época, João Paulo Reis Velloso, explica as mudanças ocorridas no IBGE e no IPEA:

Nós fizemos uma reestruturação do IBGE que estava, isso foi na altura de 64/65. (sic) Criei um grupo de trabalho, que eu coordenava, eu era presidente do IPEA e fizemos então, a reestruturação do IBGE que foi transformado em fundação, como é hoje, porque em 65, o IBGE não havia apurado a censo de 1960. Então, para dar ao IBGE condições de funcionar bem porque é um papel fundamental, houve a transformação em fundação. Passou de autarquia à fundação; e no caso do IPEA que era um simples escritório, tanto que era EPEA: Escritório de Pesquisas Econômicas Aplicadas, com a reforma administrativa de 1967, ele foi transformado em fundação pública que é até hoje, já com uma outra função. A função do IPEA é tomar os dados do IBGE e pensar o país no médio e longo prazo elaborar os estudos necessários para que possa haver realmente o planejamento em si não seja um órgão gigantesco.

<sup>29</sup> Entrevista concedida à Mônica Amêndola (2011, p. 261, 262) para a realização da pesquisa de doutorado em Geografia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Assim, o IBGE passa a ser visto como mero fornecedor de dados, justificado por uma visão restrita de uma importante figura do governo na época. Em outros trechos da entrevista fica muito claro essa visão restrita do Sr. Reis Velloso, que chega a afirmar que o planejamento “impulsiona a iniciativa privada. É complementar à iniciativa privada”. Na visão do ex-ministro, o planejamento não servia para a coletividade, servia para impulsionar os interesses capitalistas. O Estado deixa de cumprir seu papel para servir de apoio à iniciativa privada. A visão desse decisor político também clarifica para quem o planejamento era pensado, além do fato de que a única dimensão existente para ele é a da economia. Evidente o porquê da ‘promoção’ do IPEA e do rebaixamento do IBGE.

O quadro de presidentes do IBGE apresentado na Tabela 2 da página seguinte revela também mais do que um indicativo do viés economicista assumido pelo IBGE após a década de 1970. Revela que a maior parte dos dirigentes, não possuem um currículo ligado nem à Geografia, nem à Estatística. Alguns dos presidentes tiveram envolvimento com toda a discussão sobre o conhecimento geográfico que vinha se desenvolvendo no Brasil, como José Carlos de Macedo que chegou a presidir o IHGB e a Sociedade Brasileira de Geografia ou Florêncio Carlos de Abreu e Silva, sócio fundador do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul. No entanto, quando analisadas as formações dos presidentes do Instituto, prevalecem formações não relativas à Geografia nem à Estatística. Isso torna-se um dado surpreendente, pois mesmo após a consolidação de diversos cursos de Geografia e Estatística no país, ainda não ascendeu à presidência do IBGE, algum funcionário que corresponda ao nome carregado pelo Instituto.

O período da ditadura militar no Brasil significou importantes perdas para Geografia não somente nas funções exercidas pelo IBGE, mas também nas Universidades, no quadro de professores, sendo muitos deles presos e exilados. No IBGE o que ocorreu foi uma aproximação forçosa e dependente dos ideais norte-americanos que também refletiu no nas universidades brasileiras.

Entretanto, o cenário político dos mais de vinte anos de ditadura forneceu condições favoráveis ao desenvolvimento de uma Geografia mais crítica e engajada com sua função social na Academia, fora das instituições públicas. Isso significou um corte na comunicação entre Estado e Academia, pois mesmo muitos autores brasileiros tendo assumido essa postura mais crítica na década de 1980 o IBGE permaneceu com uma postura acrítica congelada.

**Tabela 2 - Presidentes do IBGE**

	Nome	Formação
1936-1951	José Carlos de Macedo Soares	Economia Política e Ciência das Finanças
1951-1952	Djalma Polli Coelho	Engenheiro geógrafo militar
1952-1954	Florêncio Carlos de Abreu e Silva	Bacharel em Direito.
1954-1955	Elmano Gomes Cardim	Jornalista, Bacharel em Direito.
1955-1956	José Carlos de Macedo Soares	Economia Política e Ciência das Finanças
1956-1958	Jurandyr de Castro Pires Ferreira	Engenheiro civil, economista, professor universitário e jornalista.
1961-1961	Rafael da Silva Xavier	Bacharel em Direito Especializou-se em Ciências Estatísticas e Administração.
1958-1961	Jurandyr de Castro Pires Ferreira	Engenheiro civil, economista, professor universitário e jornalista.
1961-1963	José Joaquim de Sá Freire	Bacharel em Direito
1963-1964	Roberto Bandeira Accioli	Bacharel em Direito
1964-1967	Aguinaldo José Senna Campos	Oficial superior, membro permanente da Escola Superior de Guerra e do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil.
1967-1970	Sebastião Aguiar Ayres	Autodidata. Professor pela Escola Normal, sem formação superior.
1970-1979	Isaac Kerstenetzky	Bacharel e Mestre em Economia. Especializou-se em Planejamento econômico.
1979-1985	Jessé de Souza Montello	Bacharel, licenciado em Matemática e Física engenheiro civil; doutor em Ciências atuariais doutor em Economia.
1985-1986	Edmar Lisboa Bacha	Graduado em Ciências Econômicas especializou-se em Economia, mestre e doutor em Economia.
1986-1988	Edson de Oliveira Nunes	Bacharel em Ciências Sociais e Direito, Mestre em Ciência Política e Sociologia e Ph.D. em Ciência Política.
1988-1990	Charles Curt Mueller	Graduado, mestre e doutor em Economia
1990-1992	Eduardo Augusto Guimarães	Graduado em Engenharia civil e Economia, pós-graduado em Análise Econômica; mestre em Engenharia da Produção e doutor em Economia.
1992-1993	Eurico de Andrade Neves Borba	Graduou-se em Economia, atuou como professor auxiliar, assistente e associado, diretor do Departamento de Economia, vice-decano e decano interino do Centro de Ciências Sociais, e vice-reitor.
1993-1994	Silvio Augusto Minciotti	Graduado em Química Industrial e em Administração. Mestre e Doutor em administração.
1994-1998	Simon Schwartzman	Graduado em Sociologia Política e Admin. Pública, mestre em Sociologia e doutor em Ciências Políticas.
1999-2003	Sérgio Besserman Vianna	Graduou-se em Ciências Econômicas. Mestre em Economia.
2003-2011	Eduardo Pereira Nunes	Graduou-se em Economia. Doutor em Ciência Econômica.
2011	Wasmália Socorro Barata Bivar	Graduada em Economia. Mestrado e doutorado também em Economia

Fonte: IBGE

A retomada da democracia no país ocorrida após a queda do regime militar e marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, coincide com a abertura do Estado ao

pensamento neoliberal. O discurso vigente fundava-se no ideal do Estado mínimo, o que significou que as reestruturações administrativas ocorridas na década de 90 pouco fizeram para que o debate geográfico voltasse ao centro da ação estatal. O IBGE foi mantido com as mesmas funções.

Nesse mesmo contexto de redemocratização e inserção do neoliberalismo, o IPEA também sofreu mudanças: com as demais reformas administrativas ocorridas nas décadas de 1980/1990 a marca do economicismo ficou mais evidente, pois sua missão que anteriormente era a de realizar pesquisas sócio-econômicas passou a ser somente econômica.

O contexto mais recente mostra que, diferentemente do IBGE, o IPEA conseguiu uma reversão dessa situação ao ampliar seu campo de atuação. Atualmente a atuação do IPEA está vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o instituto tem sido bastante influente na formulação e avaliação de políticas públicas. Sua missão reflete a maior abrangência de suas pesquisas e sua ligação direta com as políticas públicas, pois cabe ao IPEA “Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas”.

Essa ampliação da atuação do IPEA também é revelada quando se analisa sua estrutura organizacional atual, conforme mostrado na Figura 2 a seguir:

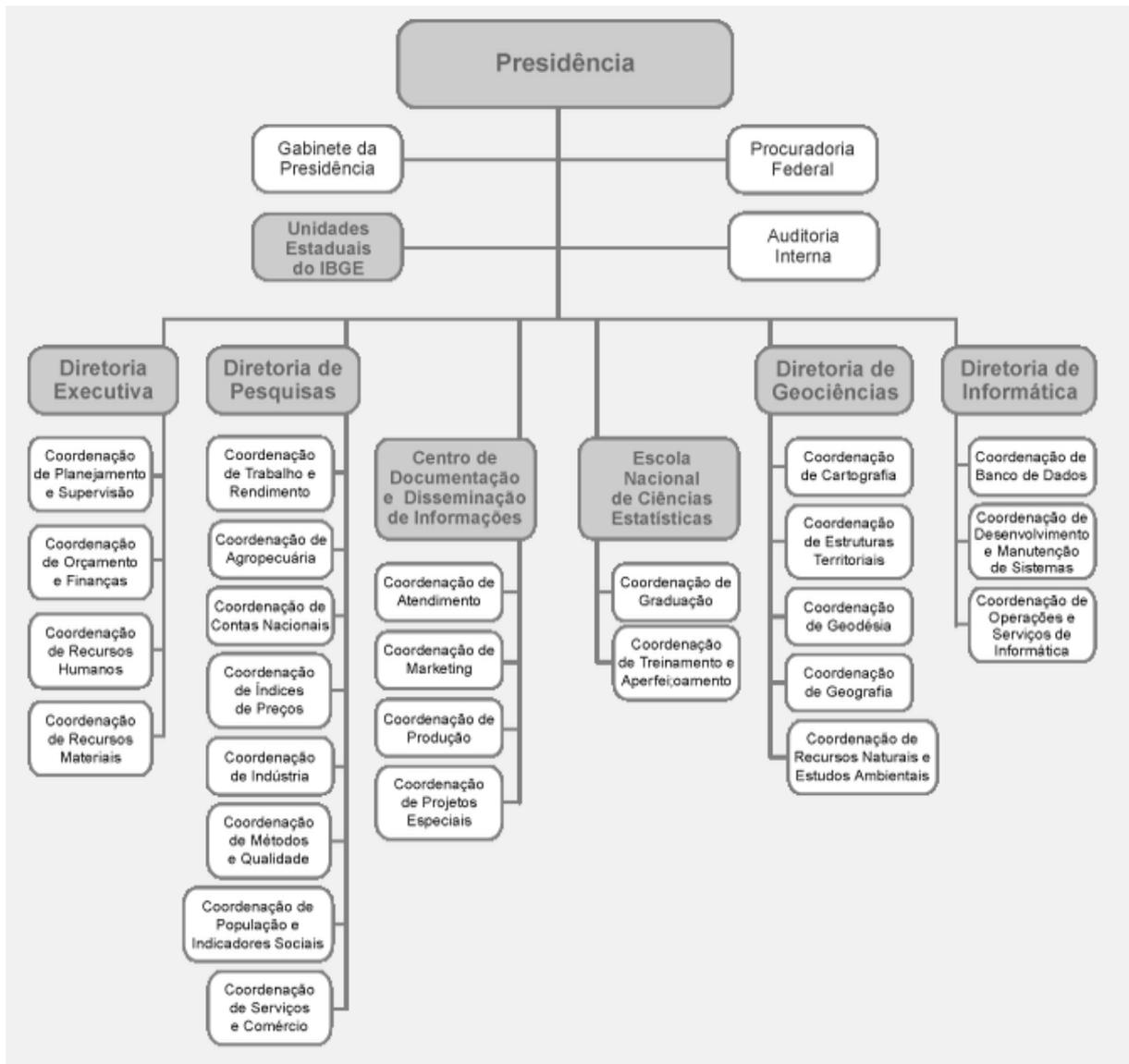
**Figura 2 - Organograma do IPEA**



O organograma mostra que as diretorias do IPEA são divididas para tratar tipos definidos de políticas públicas. Dentre essas diretorias está a Diretoria Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – DIRUR. Isso mostra um deslocamento da discussão de políticas espaciais para esse órgão.

Diferentemente do IPEA, o organograma do IBGE na figura 3 a seguir mostra que a retração da Geografia é também interna ao IBGE:

**Figura 3: Organograma do IBGE**



Fonte: <http://acessoainformacao.ibge.gov.br/pt/acesso-a-informacao/institucional/organograma>

Em relação ao papel desempenhado pela Geografia dentro do Instituto, sua estrutura administrativa revela que há uma maior valorização da Estatística, que conta com uma Escola Nacional de Ciências Estatísticas, enquanto a Geografia é sintetizada em ‘Geociências’. O

tema das coordenações de pesquisas também mostra que elas estão estruturadas para coletas de dados que subsidiem pesquisas econômicas.

Entretanto, é preciso dar destaque às publicações mais recentes do IBGE, principalmente a que diz respeito à Gestão do Território. Nessa publicação intitulada *Redes e fluxos no território* (IBGE, 2014), que mostra a organização espacial por parte de duas importantes instituições o Estado e o Mercado. O estudo, mostra uma postura mais pro-ativa do IBGE sobre a gestão do território, contudo a análise da concentração espacial dos serviços públicos ainda é bastante restrita à alguns órgãos. Não há também uma avaliação qualitativa da questão, mas o estudo já mostra uma retomada da questão da gestão do território dentro do IBGE.

Cabe salientar que o IBGE não conseguiu mudar o quadro de retração da importância da Geografia no debate do planejamento e das políticas públicas. Diferentemente das primeiras funções estabelecidas ao IBGE, a missão atual que é dada ratifica de forma seca sua característica de produtor de informações. O Estatuto apresenta as seguintes definições:

Art. 2º A Fundação IBGE tem como missão retratar o Brasil, com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania, por meio da produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística - demográfica e sócio-econômica, geocientífica - geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental.(DECRETO Nº 4.740, DE 13 DE JUNHO DE 2003).

Assim, entre os anos de 1930 e 1990, a Geografia viveu seu apogeu e seu declínio na elaboração de políticas públicas no Brasil. Essa trajetória é desenhada, sobretudo, pelo papel desempenhado pelo IBGE, o qual ainda sofre as sequelas de sua restrição administrativa e política. O contexto atual tem oferecido uma abertura para um retorno da Geografia ao debate das políticas públicas a partir do que se pode chamar de “redescoberta do território”, mas cabe questionar se essa abertura seria para uma subordinação à economia ou se seria possível reconhecer o espaço como instância da sociedade?

### **2.3 – O TERRITÓRIO E A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

No primeiro capítulo foi debatido o território como uma categoria importante na análise da dimensão espacial das políticas públicas por ser capaz acentuar os aspectos políticos do espaço geográfico. Além disso, de acordo com Moraes (2005, p.45), quando se

remete a um território, necessariamente se recupera um recorte espacial e temporal, pois o que o define é seu uso social: “é a própria apropriação é que qualifica uma porção da Terra como um território”.

Assim, neste segundo capítulo, a análise histórica mostrou que a Geografia exerceu um papel operacional e ideológico importante para a constituição dos Estados Nacionais, conferindo legitimidade à dominação dos territórios; contudo, esse papel tornou-se só operacional na constituição dos Estados como corporações e na suposta rendição dos Estados à globalização, pois a dimensão espacial foi sendo anulada no discurso ideológico em nome de uma supervalorização econômica. Em termos gerais, o território que quando da formação dos Estados modernos tinha posição central no debate, foi subordinado à lógica econômica quando passou-se a falar em planejamento e foi silenciado quando passou-se a falar em globalização.

No entanto, é preciso estar atento às especificidades do caso brasileiro, pois a constituição da Geografia como disciplina acadêmica no Brasil demorou o suficiente para que ela fosse praticada por muito tempo de maneira ‘amadora’, sem de forma alguma desconhecer os méritos daqueles que a desbravaram. O fato é que o Brasil não tinha a estrutura já estabelecida na Europa e até mesmo nos EUA. Foi um longo e lento trabalho de ‘civilização’ muitas vezes emperrado por interesses políticos de manutenção do poder. Portanto, essas tendências gerais acabam se misturando quando se analisa a dimensão espacial das políticas públicas no Brasil, por conta dessas especificidades.

Nesse sentido, para compreender melhor a inserção da Geografia nas políticas públicas, é preciso verificar a maneira como o espaço geográfico é concebido e como o território é tratado no histórico das políticas.

De acordo com Steinberger (2013, p. 24) a produção de políticas públicas no Brasil se concretizou a partir da Segunda Guerra Mundial. A autora identifica três diferentes contextos na Administração Pública brasileira: 1) O da consolidação das políticas públicas (nas décadas de 1950 a 1980), caracterizado pelo “planejamento nacional tecnocrático e autoritário e pela produção não de políticas econômicas, obedientes a um modelo de crescimento autárquico e exógeno, mas de políticas compensatórias de seus efeitos”; 2) O do neoliberalismo (década de 1990 e início de 2000), quando o Estado Nacional “passou a exercer papel de regulador com funções de intermediação e articulação”, sendo “flagrante a ausência de planejamento nacional e de formulação de políticas públicas”; 3) O do desenvolvimentismo social (desde

2003), um híbrido por guardar traços dos dois contextos anteriores, mas marcado pela retomada na elaboração de políticas e pela feição participativa.

Cabe destacar o papel que a ditadura Vargas cumpriu para que esse cenário fosse estabelecido, uma vez que na sessão anterior foi mostrado que houve um intenso aparelhamento do Estado. Além disso, Moraes (2005) explica que havia um discurso modernizador a partir da era Vargas dotado de densa espacialidade. De acordo com o autor, é a partir de Vargas que o conceito de região passa a fazer parte do vocabulário do Estado<sup>30</sup>, e a partir disso, as regiões assumiram destaque nos debates políticos das elites ganhando muitas vezes “*status* de agente coletivo de interesses ou mesmo de ator político”, o que fez com que os regionalismos assumissem função ideológica.

De acordo com Moraes (2005), essa função ideológica da região se mantém também a partir da década de 1950, quando a superação das desigualdades regionais assume o centro do projeto nacional. Assim, o governo JK e o Plano de Metas são lembrados pelo autor como um momento de políticas territoriais agressivas no país, quando o planejamento regional tornou-se um instrumento da modernização.

Com o golpe militar, a visão passa a ser centrada no território e não mais na região. Conforme explica Moraes (2005), nos Planos Nacionais de Desenvolvimento e em outros documentos da época, a espacialização das políticas servia como articulação intersetorial.

Esse fato da espacialização das políticas também é assinalado por Steinberger, quando explica sobre a problemática da inserção do espaço nas políticas públicas percebida em meados da década de 1980 por pesquisadores e técnicos brasileiros. Conforme explica a autora, essa problemática foi percebida

[...] ao constatarem que as políticas públicas acabavam por acontecer no espaço. Constataram também que o espaço era pouco considerado ou até mesmo desconsiderado. Para cobrir essa lacuna, dedicaram-se a fazer exercícios de rebatimento das políticas no espaço. Geralmente conhecidos como ‘espacialização ou regionalização de políticas’, esses exercícios mostravam a desigualdade econômica dentro e entre as cinco grandes regiões do país e a segregação sócio-espacial nos principais aglomerados urbanos e metropolitanos. Foram largamente utilizados, nas décadas de 1980 e 1990, para identificar áreas com vocações econômicas e áreas prioritárias na oferta de serviços sociais e, assim, respaldar inúmeros programas federais e estaduais cujas propostas partiam da delimitação de sub-regiões setorialmente definidas. (STEINBERGER, 2006, p. 30-31)

Entretanto, como é perceptível pela fala de Moraes e de Steinberger, a dimensão espacial passa a ser incluída nas políticas públicas subordinada à dimensão econômica. A

---

<sup>30</sup> Reflexo da influência francesa na constituição do IBGE

ideia de espacialização tradicionalmente conhecida restringe-se à localização dos problemas e, quando muito, correlaciona-se com as condições do local em que acontecem, conforme explicam Ignez Ferreira e Nelba Pena (2005). Parte-se de uma análise distanciada da paisagem, não alcançando o conteúdo de suas formas.

O resultado dessas espacializações, em geral, são mapas que mostram a distribuição espacial dos problemas pelo território. A espacialização nesses casos acaba se limitando à representação cartográfica, privilegiando, assim, apenas alguns aspectos do problema, uma vez que espacializar vai além da simples representação espacial por mapas. É preciso compreender que os mapas não são o espaço, são “representações ordenadoras”, como diria Massey (2009).

Dessa forma, o reconhecimento de que as políticas acontecem no espaço não implica, contudo, o direcionamento da análise unicamente para a questão da localização. O formato das espacializações ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 são feitas a partir do espaço sendo subordinado ao desenvolvimento econômico. Como tratava-se de um planejamento autoritário e centralizador, o território é visto somente a partir de sua materialidade, destituído de seu caráter político, servindo somente como a localização.

A década de 1990 é marcada pela redemocratização do país e pela prevalência do discurso neoliberal que marca a descentralização das ações nacionais, o que Moraes (2005) chama de “mentalidade localista e anti-estatista”. De acordo com Moraes, o planejamento intersetorial é substituído pelo plano econômico, a economia passa a substituir o papel do território nos planos estratégicos.

Assim, a partir do arrefecimento do pensamento neoliberal que vem ocorrendo mais fortemente desde o início do século XXI no Brasil, as políticas públicas voltaram aos debates do cenário político e acadêmico. O resultado é que isso propiciou o lançamento de diversos planos e políticas que contemplam temas que haviam saído de evidência no mundo político, como a política regional, a política de integração nacional, a política urbana e a política rural. Já os discursos de políticas, planos e programas que haviam sido mantidos durante o período neoliberal, a exemplo da política ambiental e de políticas setoriais, têm sido renovados nesse novo cenário.

Além da feição participativa dessas políticas, há outra característica que salta aos olhos dos geógrafos: a construção de discursos que vinculam as políticas ao espaço, por meio do constante uso de noções geográficas como território e região. É possível usar como exemplos diversos documentos de políticas, planos e programas como o programa de

Regionalização do Turismo e os Planos Nacionais de Turismo elaborados desde 2003, todos do Ministério do Turismo; a Política Nacional de Resíduos Sólidos, do Ministério do Meio Ambiente; o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Programa Territórios da Cidadania regido por um grupo interministerial; a Política Nacional de Ordenamento do Território e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; entre tantos outros.

As expressões ‘desenvolvimento territorial’, ‘dimensão espacial’, ‘abordagem territorial do desenvolvimento’ e ‘território’ estão cada vez mais presentes nas discussões sobre políticas públicas atualmente. Desde o início do século, o território e suas múltiplas variações têm assumido a tarefa, nos discursos das políticas públicas e da academia, de transmitir a intenção de que esse debate chegue aos cidadãos.

Nota-se que os documentos de políticas públicas mais recentes do Brasil têm frequentemente incorporado noções geográficas como espaço, território, região, ambiente, urbano, rural e suas nuances: fala-se constantemente em regiões, regionalização, redes, territórios, territorialidades, desenvolvimento local e territorial, mas se esquece que essas são derivações do espaço. Dessa forma, a dimensão espacial está claramente presente nos documentos das políticas atuais. No entanto, muitas vezes essas noções espaciais são esvaziadas de seu conteúdo geográfico.

Assim, é preciso compreender qual sentido está sendo dado a essas noções de políticas atuais, para assim entender como a dimensão espacial aparece nas políticas. Nesse sentido, há algumas pesquisas expostas no livro *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*, organizado por Steinberger, que se propuseram a analisar a inserção do espaço e do território nas políticas públicas. Tais pesquisas mostraram que muitas vezes esses termos não são usados como conceitos. Um exemplo é o da análise de diversos planos relacionados ao turismo. Nesse caso, o espaço é tratado de maneira metafórica e o território como localização e como produto comercializável em seus discursos (FERNANDES, 2013). Da mesma maneira, a análise da política industrial feita por Renan Barbosa (2013), mostra o território apenas como localização dos arranjos produtivos. A lógica mercadológica também é vista nas políticas de habitação que, do ponto de vista de Maiara Gomes (2013), deveria ser entendida como moradia para atender aos demais requisitos para que o indivíduo se identifique com o território.

Contudo, é preciso também refletir sobre o uso das noções de espaço e território em documentos que referenciam políticas públicas de cunho ambiental, territorial, regional,

urbano e rural. Essas políticas, às quais Steinberger (2013) propõe identificar como políticas públicas espaciais (a despeito de serem identificadas erroneamente como setoriais ou sociais), devem ser melhor observadas, pois têm o espaço como fundamento.

O espaço geográfico torna-se o objeto dessas políticas, uma vez que os problemas sociais aos quais elas aparecem conectadas dizem respeito aos modos de interação da sociedade com o seu meio. Nessas políticas, o espaço não é uma simples abordagem ou forma de estratégia, mas sim o conceito central que deve nortear as discussões sobre políticas públicas.

O desafio dessas políticas consiste principalmente em ordenar os usos do território; porém, a desarticulação entre si e com outras políticas denuncia que o território é pensado de maneira fragmentada e a dimensão espacial das políticas públicas ainda é incompreendida. Isso é tratado por João Rocha Neto e Suzana Oliveira (2013) quando, ao analisarem a Política Nacional do Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional, concluem que o território nas políticas regionais não é o ‘território usado’ e que, na verdade, há uma grande confusão entre as próprias políticas espaciais, que acabam se sobrepondo e não se articulando, resultado da imprecisão conceitual e da explicitação da dimensão espacial das políticas.

Assim, é importante ressaltar a importância do debate que está sendo realizado pelo Grupo de Pesquisa coordenado pela professora Marília Steinberger denominado “Políticas Públicas Espaciais: os discursos dos atores”. A proposta do grupo consiste na defesa de haja uma nova abordagem espacial na formulação de políticas públicas por meio da categoria do “território usado” de Milton Santos, por esta permitir identificar usos, usuários e conflitos no território.

A partir disso, Steinberger (2013, p. 63) afirma que a relação políticas públicas e território é norteada pelas ideias de que: o território possui um sentido geográfico que o torna necessariamente social, não somente material, e ativo, já que está em constante interação com a sociedade e o Estado; o território não é uma propriedade do Estado e sim de todos os agentes e atores sociais que o compõem, logo a prerrogativa de produzir políticas não é exclusiva do Estado e; as políticas públicas necessariamente concretizam-se no território.

É o sentido geográfico que falta à reflexão das políticas públicas, o sentido de que torna o espaço como uma condição de existência. Não basta incluir espaço, território e região nas discussões, é preciso dar-lhes o sentido geográfico, pois é esse sentido que alcança a vida social por meio de suas interações.

Dessa forma, o debate da dimensão espacial nas políticas públicas, desde seu início, é marcado por uma compreensão equivocada de espaço e, principalmente, por este estar dissociado da Geografia. Muitos autores de outras áreas, apesar de apresentarem importantes contribuições para que o espaço e o território sejam incorporados ao debate das políticas públicas, os concebem como subordinados à economia e isso impede sua visão da totalidade.

Como exemplo, é possível recorrer a Theis e Galvão (2012), que buscam definir espaço, território e região a partir de um diálogo entre a geografia e a economia, mas já no início apresentam uma tradicional acepção engessada de Geografia como descrição da superfície terrestre, complementada pela delimitação de seus interesses ao espaço econômico. Ou ainda, Kilma César (2012) que debate sobre a espacialidade no planejamento e nas políticas do Governo Federal entre 1950 e 2010, mas que, no entanto, orienta sua análise da dimensão espacial das políticas para os recortes espaciais utilizados em suas formulações. O pano de fundo escolhido por César para a discussão é o desenvolvimento regional, limitando a análise da dimensão espacial.

Infelizmente essa ainda é uma tendência na elaboração das políticas públicas atuais. Para muitos agentes públicos as políticas públicas são diretrizes para intervenções na economia, não reconhecendo o alcance real da ação do Estado e não compreendendo a sociedade como uma totalidade. Embora o discurso político tenha mudado um pouco, a fala do próprio Ministro de Planejamento atual mostra que a visão da realidade é fragmentada e ainda é influenciada pelo pensamento econômico. Ao comentar sobre as propostas da sociedade para elaboração do Plano Plurianual - PPA 2016-2019, em notícia publicada pelo próprio Ministério do Planejamento<sup>31</sup>, o ministro Nelson Barbosa fala sobre a diversidade brasileira:

O Brasil é uma economia diversificada, não só em termos de mercados, mas também de pessoas. Temos várias culturas e opiniões, e essa diversidade é a nossa força e deve conduzir a um consenso em torno de uma estratégia comum de desenvolvimento, capaz de gerar mais oportunidades para as pessoas progredirem em suas vidas e em seus negócios.

A intenção em se mostrar essa fala é a de mostrar como corriqueiramente o desenvolvimento nacional é visto como meramente desenvolvimento econômico e essa é uma visão que atrapalha a elaboração de políticas voltadas à coletividade.

---

<sup>31</sup> Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/governo-recebeu-mais-de-mil-propostas-da-sociedade-para-elaboracao-do-ppa-2016-2019> . Acesso em 28/7/2015

Dessa forma, a Geografia no Brasil, vista por meio da atuação do IBGE, só teve a oportunidade de participar ativamente da construção de algumas políticas, faltando à fase de consolidação apontada por Steinberger no início do capítulo. Quando da entrada do pensamento neoliberal, suas ambições foram definitivamente cimentadas. Mas as esperanças de se participar da construção de políticas carregadas de justiça espacial com essa nova fase das políticas públicas nacionais podem ser renovadas, pois aos poucos os discursos contidos nos novos documentos de políticas se remetem ao espaço, seja como território, seja como região, seja como lugar.

A análise de como a Geografia é inserida nas políticas públicas mostra que a maior parte das vezes ocorre de maneira ancilar. Contudo, compreende-se que uma boa parte da justificativa está na maneira que tanto os decisores políticos, quanto à sociedade em geral compreendem o papel da Geografia. Assim, é preciso reverter esse quadro e apresentar os instrumentos analíticos que a Geografia possui para a compreensão da realidade enquanto totalidade.

Ao mesmo tempo cabe lembrar que o papel do Estado na organização do espaço é um fator imprescindível nas análises geográficas. Milton Santos, afirma que o comportamento do Estado resulta em diferentes organizações do espaço nacional. O autor faz um alerta quanto aos perigos dos modelos de crescimento voltados para atender a forças externas e a possibilidade de perda do controle por parte do Estado na organização do espaço, considerando que ele passa a atender muito mais às empresas que a própria população:

[...] Do momento em que se aceita um modelo de crescimento orientado para fora, o Estado e a Nação perdem o controle sobre as sucessivas organizações do espaço. Ao ser adotada a ideologia do crescimento pela maioria dos países do Terceiro Mundo, o Estado prepara o caminho para que os ‘modernizadores’ possam instalar-se e operar. A estrutura dos gastos públicos transforma-se orientando-se de preferência para a construção de infra-estruturas, transportes ou bens públicos, os quais servem mais, melhor e mais barato às empresas modernas que à população. Isso sem mencionar os subsídios diretos, como a isenção de impostos, baixas taxas de juros, exportação protegida e financiada etc. (SANTOS, 2005, p. 46)

Assim os interesses da população não devem ser minimizados frente aos interesses do capital. A análise da dimensão espacial das políticas públicas permite que as contradições da organização do espaço e das intencionalidades dos atores sejam reveladas. Isso faz com que seja preciso fazer uma análise da realidade capaz de abarcar todos os fatores conjuntamente, ressaltando que a análise da realidade espacial não é substituída por estatísticas. Milton Santos defende que:

[...] não basta estudar isoladamente o papel do Estado, a produção (as produções), o(s) consumo(s), a ideologia, a população (as classes sociais). É indispensável incluí-los em um nexo onde as condições históricas atuais forneçam a explicação maior. O dado qualitativo é fundamental. A abundância de estatísticas e as facilidades de sua manipulação constituem por vezes uma tentação que eliminam um esforço de compreensão da realidade e induzem a erros grosseiros e tanto mais danosos quanto mais santificados pela técnica. Esta não substitui o raciocínio. E este, para ser válido, deve ter como ponto de partida as relações reais entre as instâncias sociais e suas frações, tendo em vista as especificidades da história. (2005, p. 68).

Por fim, defende-se que o papel da Geografia nas políticas públicas precisa ser enfatizado para que se alcancem políticas de efetiva transformação social, capazes de refletirem uma busca por justiça espacial. Para tal, é preciso retomar o fundamento geográfico na elaboração de políticas. Daí a importância de se aprofundar sobre a dimensão espacial das políticas públicas e compreender o papel da Geografia.

## CAPÍTULO 3: AS PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NA GEOGRAFIA

Com todos os seus defeitos atuais, tão parecidos em quase todo o mundo, as Universidades geram o veneno e o antídoto, mesmo se em doses diferentes. Lugar de um saber vigiado e viciado, elas são, também, e ainda, o único lugar onde o contra-saber tem a possibilidade de nascer e às vezes prosperar. Isto pode ser o resultado de esforços, de cientistas pioneiros, agrupados ou não. Mas para guardar e manter o pensamento independente, é indispensável que a instituição universitária aceite desinstitucionalizar-se, caminho único para evitar que o excesso de regras e de mandos acabe por esterilizar as suas possibilidades de um trabalho realmente livre, voltado para o interesse geral. (SANTOS, 2000)<sup>32</sup>

Instituições dos conhecimentos universais, as universidades passaram por diferentes configurações ao longo de sua longa história, o que revela sua grande capacidade adaptativa. A constituição do formato atual assumido por elas teve início no pensamento iluminista (séc. XVII e XVIII), que as colocou como responsáveis pela construção de um pensamento crítico e racional, por dotar os indivíduos de pensamento autônomo e pela libertação do pensamento dogmático do clero e dos governos.

Sua forma atual, a universidade moderna, é caracterizada pela inserção da função de formação profissional dos indivíduos e pela fragmentação do conhecimento, revelada pelas diversas especializações. Assim, seu papel atualmente pode ser compreendido pela união entre os domínios do ensino, da pesquisa e da extensão. A definição de suas funções, inclusive, aparece normatizada pela Constituição Federal de 1988, que define: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

O domínio do ensino diz respeito à capacitação de cidadãos por meio da formação superior, respondendo, em grande parte, às demandas mercadológicas, mas também à formação crítica e cultural dos cidadãos. O domínio da pesquisa diz respeito à produção de novos conhecimentos e à reflexão crítica sobre conhecimentos já produzidos, visando a melhoria de condições sociais. Já o domínio da extensão está relacionado à difusão do

---

<sup>32</sup> Discurso proferido por ocasião da concessão do Título de Doutor Honoris Causa, conferido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro no dia 24 de setembro de 1999.

conhecimento produzido e a aplicação desses conhecimentos em problemas da sociedade; é o domínio que possibilita à universidade sair de seu isolamento acadêmico e se dispor à troca de conhecimentos com a sociedade.

A função da universidade é definida pela indissociabilidade entre esses três domínios, conforme explica Anísio Teixeira:

A função da universidade é uma função única e exclusiva. Não se trata, somente, de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata, somente, de conservar a experiência humana. O livro também a conserva. Não se trata, somente, de preparar práticos ou profissionais, de ofícios ou artes. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas do que as universidades. (TEIXEIRA, 1998, p. 35)

A característica a qual Anísio Teixeira se refere, e que difere as universidades dos demais centros, é a autonomia na liberdade de pensamento e na produção de conhecimento. As universidades têm como papel de criar conhecimento através da pesquisa, transmitir esse conhecimento através da docência e popularizá-lo através das extensões universitárias, sempre de forma autônoma e independente. Dessa forma, os programas de pós-graduação assumem um papel importante, pois se encarregam em manter vivas as pesquisas e o aprofundamento do conhecimento.

Entretanto, o que se vê atualmente é a produção de um saber cada vez menos crítico e autônomo, pois responde em grande parte às necessidades do mercado, perdendo sua função social. As universidades têm sido dominadas pelo pensamento tecnocrático e pela lógica produtivista, o que tem repercutido na fragmentação do saber e na falta da produção de conhecimentos pouco fecundos e pouco aplicáveis às reais necessidades da sociedade.

Nesse sentido, o debate sobre políticas públicas ressalta a necessidade da articulação entre pesquisa, ensino e extensão, pois coloca a universidade como possível interlocutora entre os reais problemas sociais e a atuação do Estado. Assim, é preciso analisar criticamente se os conhecimentos acadêmicos que vêm sendo produzidos sobre políticas públicas são capazes de aliar esses três domínios.

Dentro desse contexto, o objetivo desse capítulo é compreender como as teses de doutorado em Geografia abordam a temática das políticas públicas e quais são as contribuições que essas pesquisas fornecem ao debate sobre políticas.

De início será apresentada uma contextualização abordando a história recente sobre os programas de pós-graduação em Geografia no Brasil, seguida pela apresentação de um panorama das pesquisas sobre políticas públicas dentro da Geografia e pela apresentação geral

das teses selecionadas para a análise. Por fim, a análise das teses será explicitada por meio de três questões principais: a discussão teórica sobre políticas públicas indicadas nas teses, a identificação de categorias geográficas utilizadas e a relação estabelecida entre análise geográfica e políticas públicas.

### **3.1 – A PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA NO BRASIL**

De acordo com informações disponíveis no site da CAPES, existem no Brasil atualmente cinquenta e oito cursos e programas de pós-graduação em Geografia: dois de mestrado profissional, vinte e sete de mestrado acadêmico e vinte e nove com mestrado e doutorado acadêmicos.

A expansão dos cursos de doutorado em Geografia é um fenômeno bastante recente, conforme mostra a Figura 4 na página seguinte. O marco inicial considerado é a defesa de teses de doutorado ainda na década de 40.

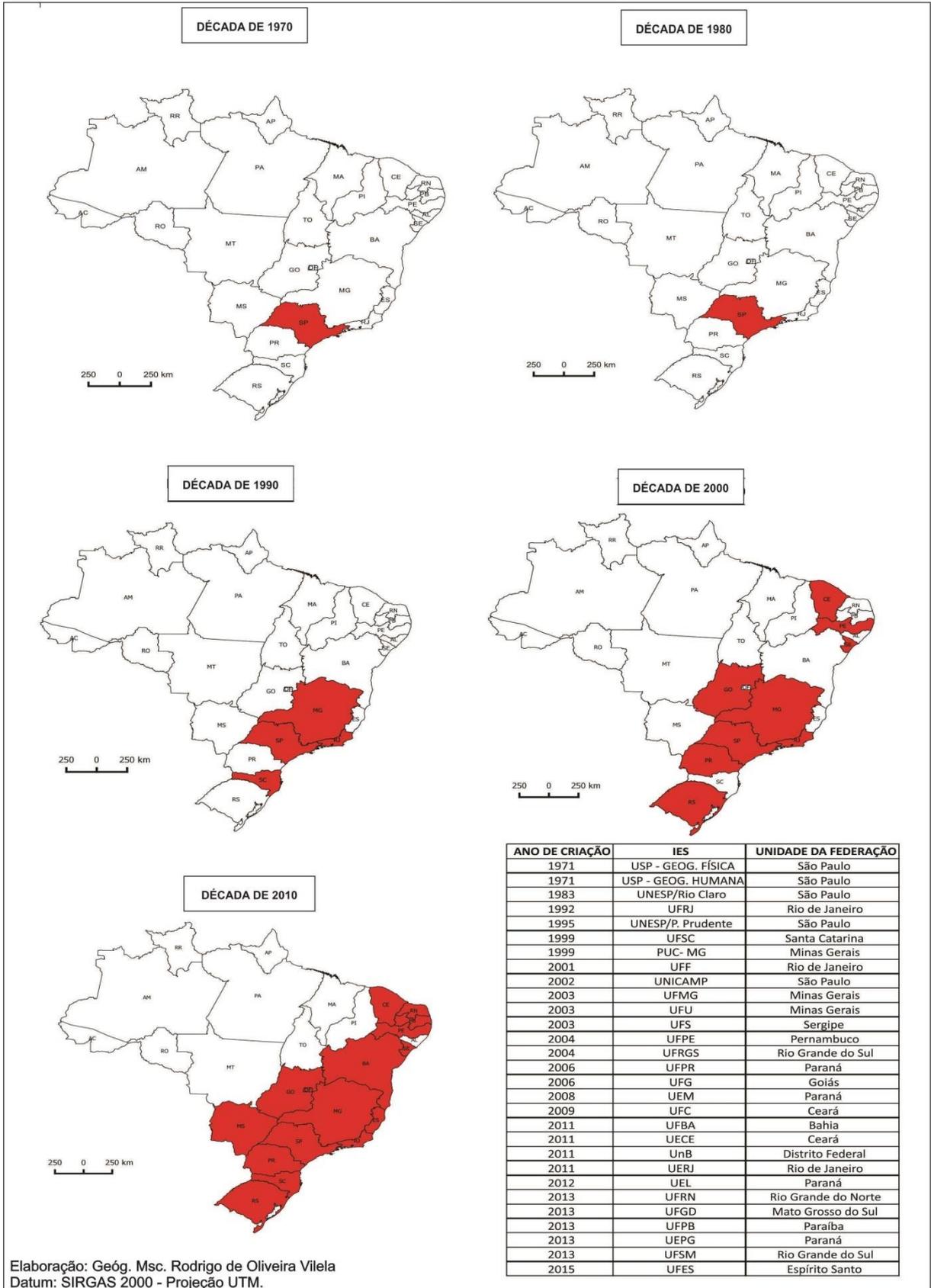
A institucionalização da Geografia no Brasil teve importante marco a Era Vargas, pois foi nesse período que a Educação tornou-se um direito do cidadão, passando a ser oferecida gratuitamente, e também o IBGE foi criado, fruto da burocratização da Administração pública brasileira e da necessidade de realização de coletas de dados estatísticos e territoriais. Isso gerou uma demanda por profissionais formados em Geografia, o que resultou na criação do primeiro curso superior da área em 1934.

A primeira cátedra de Geografia foi criada na universidade de São Paulo sob a responsabilidade do professor Pierre Deffontaines, que logo em 1935 passou a responsabilidade para professor Pierre Monbeing.

No ano de 1944 foi defendida a primeira tese de Doutorado em Geografia na USP, por força do decreto 19.851 de 1931. Este decreto, que dispunha sobre o ensino superior no Brasil, estabelecia como critério para a titulação de doutor, a defesa de uma tese de natureza técnica ou científica, cuja relevância seria julgada por uma comissão formada por membros com conhecimento especializado na matéria. A formação de doutores também foi formalizada e incentivada para que esses compusessem o quadro de professores nas universidades que estavam sendo criadas.

**Figura 4 Mapa da evolução Temporal dos Programas de Doutorado em Geografia**

**BRASIL - EVOLUÇÃO TEMPORAL DA CRIAÇÃO DE PROGRAMAS DE DOUTORADO EM GEOGRAFIA**



Um marco importante na institucionalização de pesquisas no Brasil, sob tutela do Estado é a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Esse conselho, criado pela Lei nº 1.310 de 1951, tinha por finalidade, promover investigações científicas, auxiliar a formação e o aperfeiçoamento dos pesquisadores e manter relação com instituições nacionais ou estrangeiras para intercâmbio de documentação técnico-científica.

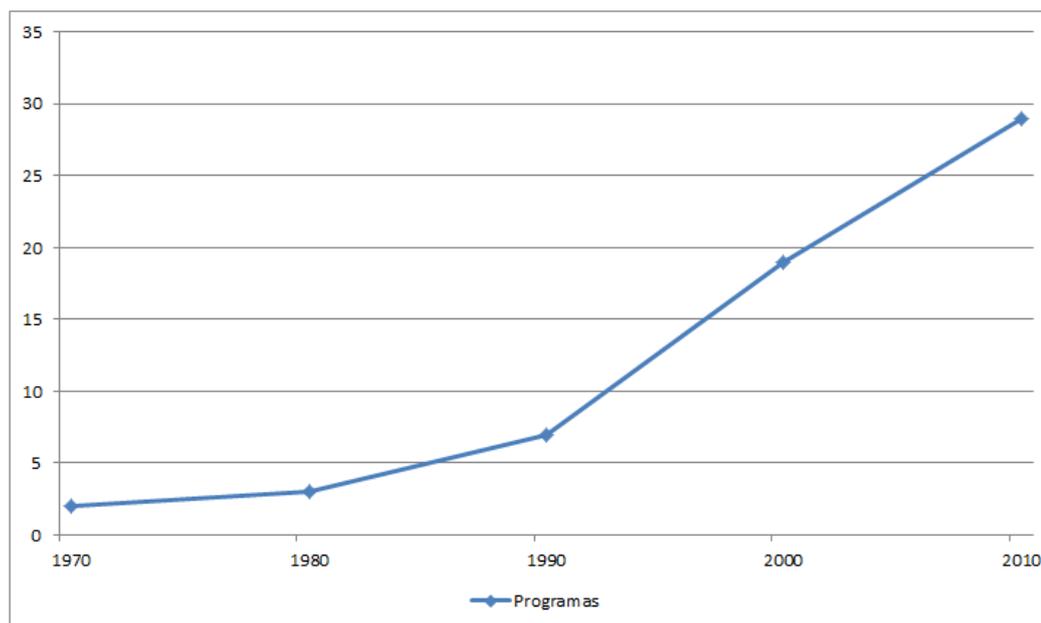
No entanto, isso não teve impacto imediato na realização de pesquisas em Geografia. De acordo com Jacqueline Romani (1982), entre 1951 e 1966 o CNPq reconhecia sete setores de classificação de suas atividades: biologia e ciências médicas, agronomia, química, física e astronomia, matemática, geologia ou ciências da terra e tecnologia. Somente em 1966 são incorporados a veterinária e as ciências sociais.

Também em 1951 é criada a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual CAPES), por meio do Decreto nº 29.741 de 1951 com o objetivo de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país". A campanha foi criada com a participação de diversas entidades (a exemplo da FGV, CNPq, e do IBGE) para um levantamento das necessidades profissionais no país, tornando-se um conselho posteriormente.

O período ocorrido entre os anos de 1964 a 1985 é marcado pela ditadura militar e por duas importantes reformas educacionais no país (LEIS Nº. 5540/68 e 5692/71). Essa reforma educacional acompanhou a reforma administrativa de 1967, e incorreu na alteração das atribuições de diversos órgãos, como a CAPES e o CNPq, e na reestruturação da educação superior no Brasil, que deixaria de funcionar sob o sistemas de cátedras e passaria a instituir os cursos de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado (*stricto sensu*), e também especializações com vistas a formação profissional (*lato sensu*). O resultado dessas reformas é a inserção do pensamento tecnocrático dentro das universidades.

Após a reforma universitária de 1968, são estabelecidos formalmente os cursos de pós-graduação na Universidade de São Paulo (USP), incluindo o de Geografia (mestrado e doutorado), que posteriormente (1971) dividiu-se em Geografia Física e Geografia Humana. Ainda na década de 1970 foram criados programas de mestrado em Geografia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Pernambuco - UFPE e Universidade Estadual Paulista UNESP- Campus Rio Claro.

**Figura 5 - Gráfico da evolução dos programas de Doutorado em Geografia no Brasil por décadas**



Fonte: CAPES . Elaborado pela autora

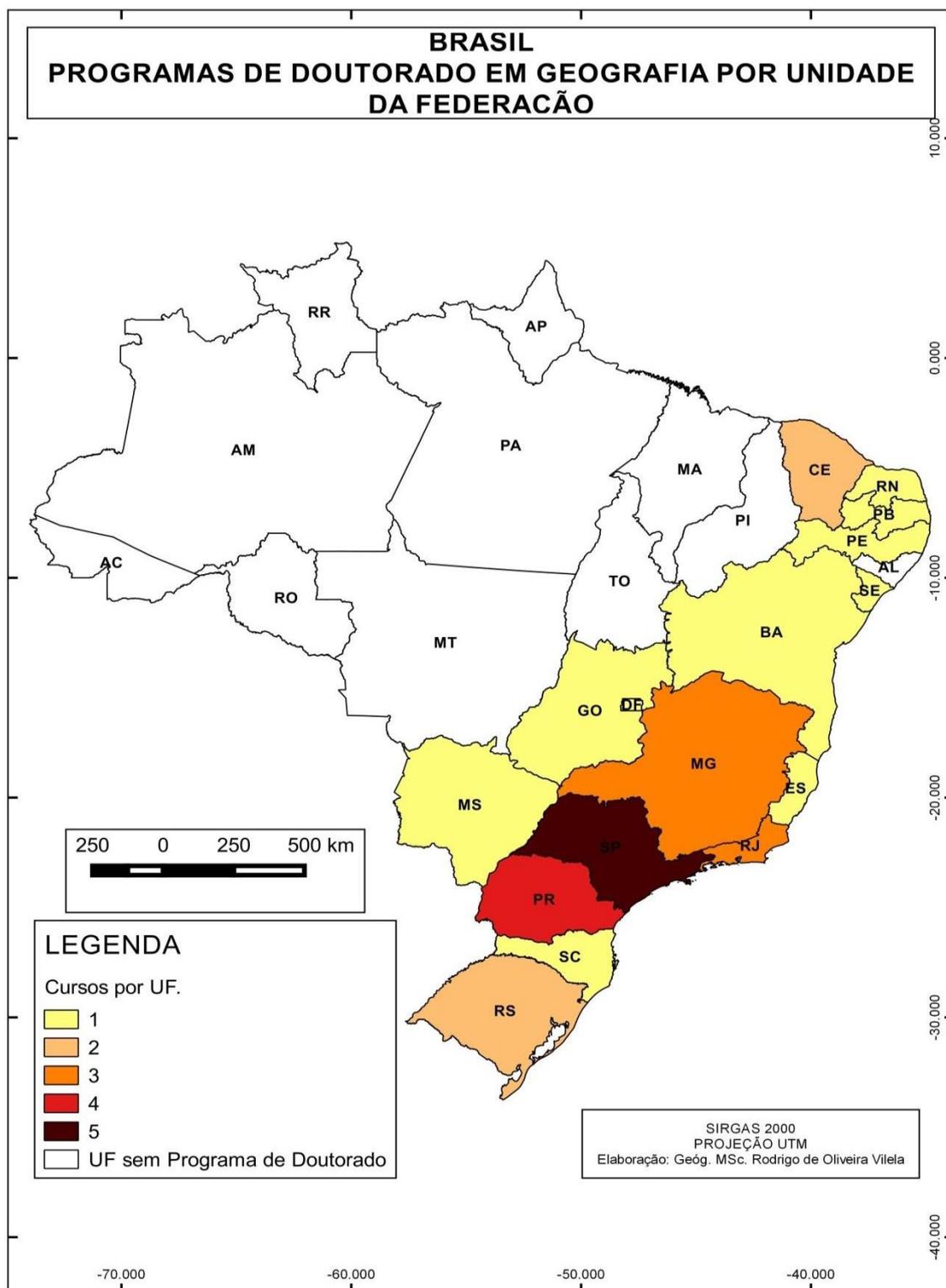
Em 1975 foi publicado o I Plano Nacional de Pós-Graduação I PNPG (1975-1979) que fundamentalmente trabalhou na consolidação do o sistema de pós-graduação. Este plano foi seguido pelo II PNPG (1982-1985) e pelo III PNPG (1986-1989), que juntos resultaram na abertura de novos cursos de mestrado e doutorado na Geografia. No caso do doutorado, apenas um novo programa de doutorado foi criado na década de 1980, o da UNESP/Rio Claro. Houve uma estagnação na criação de programas de pós-graduação no Brasil, por conta do momento político.

O início da década de 1990 foi bastante conturbado. A retomada da democracia no país foi marcada pelo direcionamento neoliberal e o desmonte da estrutura estatal. Algumas medidas drásticas foram tomadas, sob o discurso de enxugamento da máquina pública, incorrendo em privatizações e extinção de órgãos públicos no Governo Color de Mello. Assim, em 1990 houve a dissolução da CAPES. O estarrecimento causado foi tão grande que, após forte mobilização, o quadro é revertido e a CAPES é recriada pela Lei nº 8.028 no mesmo ano. Nesse período foi instituído somente mais um programa de doutorado em Geografia, em 1992 na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

Os programas de pós-graduação em Geografia vão entrar em franca expansão somente a partir de 1996. O período compreendido entre os anos de 1999 até o presente momento é

marcado por uma grande criação de programas de pós-graduação, sobretudo de cursos de doutorado, consolidando o panorama mostrado na Figura 6 a seguir.

**Figura 6 - Mapa dos Programas de Doutorado em Geografia por Unidade da Federação**



Nesse ciclo, os programas de mestrado e doutorado expandem e aprimoram suas linhas de pesquisa. As instituições de apoio à pesquisa também aprimoram seus métodos e em 1995, por exemplo, “a CAPES aperfeiçoa seu sistema de avaliação e acompanhamento, com o estabelecimento de parâmetros nacionais, comuns a todos os programas, e cria o sistema qualis e a classificação por meio de conceitos” (CAPES, 2015).

Entre os anos de 1995 e 2003, período compreendido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criados oito cursos de doutorado em Geografia: na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1999), na Universidade Estadual Paulista, Campus de Presidente Prudente – UNESP/PP (1999), na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG (1999), na Universidade Federal Fluminense – UFF (2001), na Universidade de Campinas – UNICAMP (2002), na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (2003), na Universidade Federal de Uberlândia – UFU (2003), na Universidade Federal de Sergipe – UFS (2003).

Entre os anos de 2003 a 2010, período compreendido pelo governo de Luís Inácio da Silva (Lula), foram criados mais seis programas de doutorado em Geografia: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (2004), Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS(2004), Universidade Federal do Paraná – UFPR (2006), Universidade Federal de Goiás – UFG (2006), Universidade Estadual de Maringá – UEM (2008), Universidade Federal do Ceará – UFC(2009).

Entre os anos de 2011 a 2014, período compreendido pelo governo de Dilma Rouseff, foram criados mais dez programas de doutorado em Geografia: Universidade Federal da Bahia – UBFA (2011), Universidade Estadual do Ceará – UECE (2011), Universidade de Brasília – UnB (2011), Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ (2011), Universidade Estadual de Londrina – UEL (2012), Universidade Federal de Grande Dourados – UFGD (2013), Universidade Federal da Paraíba – UFPB (2013), Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG (2013), Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (2013), Universidade Federal de Santa Maria – UFSM (2013). Nesse ano de 2015, consta a criação de mais um curso de doutorado na Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, totalizando, até então, 29 cursos de doutorado em Geografia no Brasil.

Essa expansão, que não ocorreu somente nos programas de doutorado, mas em todo o âmbito do ensino superior devido a ações do governo federal a partir de 2007, expandindo vagas, matrículas e cursos nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), mediante programas de reestruturação, tais como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e

Expansão das Universidades Federais (REUNI); e o Programa Nacional de Pós Doutorado (PNPD).

### **3.2 – TESES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA.**

Com a finalidade de compreender melhor como é abordada a temática das políticas públicas na Geografia, no início de 2013 foi realizada uma primeira pesquisa de natureza exploratória entre teses e dissertações vinculadas a programas de pós-graduação em Geografia no Brasil, defendidas no período 2007-2013. A fonte de dados escolhida foi a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), que é organizada pelo Instituto Brasileiro de Inovação, Ciência e Tecnologia - IBICT.

Essa primeira exploração, entre 32 teses e 77 dissertações selecionadas, mostrou que: as teses e dissertações não trazem discussões gerais sobre o tema de maneira direta e estão pulverizadas em trabalhos de políticas específicas (políticas ambientais, regionais, agrícolas, de turismo, etc); poucos trabalhos realizam discussões teóricas sobre políticas públicas, pois o referencial apresentado geralmente está ligado à questão de política envolvida (por exemplo: desenvolvimento, pobreza, urbanização, etc); e os conceitos geográficos não são aplicados diretamente aos mecanismos de política pública, ou seja, a ligação teórica entre noções geográficas e políticas públicas é revelada somente nas entrelinhas dos trabalhos empíricos, o que contribui para que esse conhecimento não seja sedimentado.

Contudo, a primeira base de dados escolhida, BDTD, apesar de conseguir agrupar bancos de teses e dissertações de várias universidades, apresentava limitações no sistema de busca, pois não permitia uma identificação direta dos trabalhos pertencentes a programas de pós-graduação em Geografia. Assim, para que a escolha dos trabalhos fosse mais fidedigna ao retratar as pesquisas, decidiu-se pela seleção dos trabalhos diretamente nos bancos de teses eletrônicos divulgados pelas universidades.

Como atualmente existem no Brasil 58 cursos de pós-graduação em Geografia, isso significaria um volume de trabalho muito grande a ser analisado. Por esse motivo, optou-se por analisar somente teses, pela própria natureza desses documentos, pois as mesmas contém toda reflexão do pesquisador a respeito de determinado tema, o processo de construção da ideia é explicitado e o autor tem o compromisso tácito de trazer algo inédito à ciência.

Além disso, a experiência com artigos sobre os temas mostrou que o cenário era bastante parecido com o encontrado nas teses e dissertações analisadas anteriormente na pesquisa de natureza exploratória. Ainda em 2013 ocorreu o X Encontro Nacional de Pós-graduação em Geografia – ENANPEGE, na cidade de Campinas – SP. O que chamou a atenção é que o tema do encontro foi “Geografias, Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais” e um dos Grupos de Trabalho era sobre “Geografia e Políticas Públicas”.

Após a realização do encontro, e a partir do balanço sobre as participações do grupo temático, Melazzo (2013) apresentou um relatório sobre o referido grupo de trabalho apontando importantes aspectos observados, que caracterizam bem a problemática aqui tratada. Ele observou que: havia uma grande diversidade de políticas analisadas em diferentes escalas e recortes temporais; como os trabalhos apresentados focavam em uma política ou experiências, ocorria uma fragmentação das políticas públicas; as análises sobre a etapa de avaliação predominava sobre as demais etapas (criação da agenda, formulação e implementação); “leituras do Estado” divergentes; a abordagem de assuntos relevantes como papel dos agentes, conflitos de interesses, relação público x privado e o conceito de políticas públicas era realizado de forma superficial; e por fim, havia pouco rigor com o debate geográfico.

Isso também retrata o que é encontrado na área já que as pesquisas sobre políticas públicas na Geografia são dispersas e não convergem para a compreensão das políticas públicas de uma forma geral. No entanto, cabe ressaltar que os formatos artigos científicos, propiciam a supressão do conteúdo, o que pode justificar a falta de aprofundamento. Dessa forma, os artigos de revistas, periódicos e encontros também foram desconsiderados por seu caráter sintético, não apresentando a construção das ideias.

A respeito da análise sobre grupos de pesquisa, considerou-se que a dificuldade de acesso aos relatórios e resultados tornar-se-ia um empecilho para se chegar às contribuições. Além disso, o artigo publicado por Mello -Théry (2011), que se propõe a discutir o papel da Geografia nas políticas públicas territoriais e analisou as linhas de pesquisa dos programas de pós-graduação em Geografia com Doutorado que tratam de políticas públicas, já mostra um panorama sobre algumas pesquisas, embora a seleção seja feita por pesquisadores vinculados ao CNPQ.

Ciente do cenário acima apresentado, cabe esclarecer que a discussão aqui proposta é em relação às contribuições da Geografia às políticas públicas em termos gerais, sem que se incorra em tipos específicos de políticas. O cenário que se revela nesse primeiro contato com

o tema mostra uma grande fragmentação das pesquisas e uma grande mistura de definições. Entretanto, a insistência em se buscar as contribuições Geografia nas teses se justifica pelo fato de que se acredita que as contribuições existem, mesmo que nas entrelinhas, e precisam ser reveladas.

Reconhece-se que diante das dificuldades nesse tipo de análise, por conta da grande quantidade e da diversidade das informações a serem trabalhadas, o aprofundamento nos debates específicos é inviabilizado. Foi necessária uma análise bastante objetiva das teses, pois cada tese tinha como pano de fundo um assunto diferente e era um grande risco se perder nas discussões específicas, ao invés de dar atenção às políticas públicas. Além disso, cabe ressaltar que o objetivo da análise não era de questionar as afirmações e métodos e sim identifica-los, analisando o conjunto que eles formavam, pois afinal, trata-se de teses já avaliadas por uma banca. Assim, o que entra em pauta são as questões e os objetivos levantados, as hipóteses, e as conclusões das pesquisas.

A seleção das teses analisadas seguiu a critérios simples. O primeiro critério está relacionado à disponibilização dos arquivos completos das teses ou nas páginas dos cursos de pós-graduação em Geografia na Internet, ou no repositório institucional das próprias universidades. Das 29 universidades com cursos de doutorado reconhecidos pela CAPES, 14 apresentaram problemas em relação à disponibilização dos arquivos e 15 compuseram o grupo de universidades com teses selecionadas.

O motivo para maior parte das universidades não terem teses selecionadas por terem seus doutorados recentemente criados. São os casos da UFBA, da UFC, da UFES, da UnB, da UFGD, da UFPB, da UEL, da UEPG, da UERJ e da UFSM. No PUC-MG, da UFPR e da UNICAMP, as teses foram desconsideradas, pois o acervo não permite selecionar exclusivamente as teses pertencentes a programas de Geografia. A UFRJ mantém o arquivo somente dos resumos das teses em sua página e o repositório da universidade estava em manutenção nas várias tentativas durante a pesquisa<sup>33</sup>.

A seleção das teses foi feita considerando aquelas que continham em seus títulos e/ou resumos os termos política, no sentido de 'política pública', planejamento e gestão, ou ainda termos correlatos, como programas e planos. Assim, foram selecionadas no total 160 teses, publicadas entre os anos de 1999-2013.

Esses primeiros dados mostram que a produção sobre políticas públicas e temas correlatos se mostra incipiente dentro dos programas de pós-graduação em Geografia, pois

---

<sup>33</sup> A última tentativa de acesso ao acervo foi em janeiro de 2015.

representa cerca de 14% dos temas trabalhados pelas teses. O programa que proporcionalmente mais incluiu o debate em suas teses foi o da UFC e o programa que menos debateu foi da UFRGS, com aproximadamente 54% e 4%, respectivamente.

A tabela 3 a seguir retrata detalhadamente o número de teses selecionadas frente ao número de teses disponibilizadas distribuídas pelos programas de pós-graduação em Geografia. Destaca-se que, apesar de que apesar de alguns cursos de doutorado serem mais antigos, isso não significa um maior número de teses sobre políticas públicas defendidas, o que pode sugerir uma tendência temática dentro dos cursos.

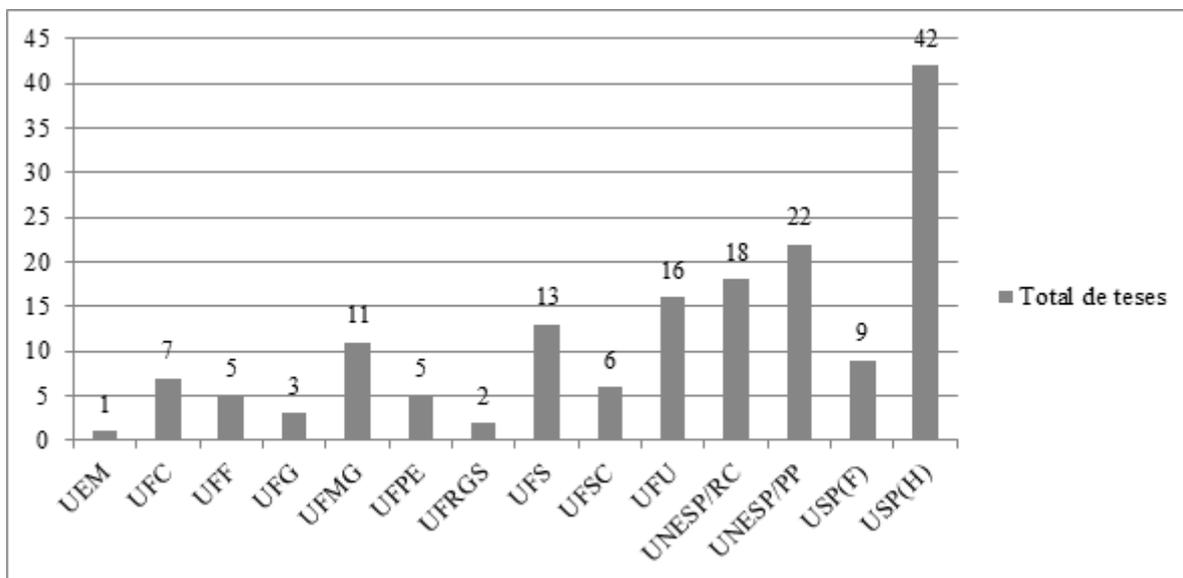
**Tabela 3 - Tabela das Instituições de Ensino Superior e as teses selecionadas vs. teses disponibilizadas**

Sigla	Instituição	Teses disponíveis	Teses selecionadas
UEM	Universidade Estadual de Maringá	23	1
UFC	Universidade Federal do Ceará	13	7
UFF	Universidade Federal Fluminense	41	5
UFG	Universidade Federal de Goiás	15	3
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais	62	11
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco	52	5
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	51	2
UFS	Universidade Federal de Sergipe	62	13
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina	95	6
UFU	Universidade Federal de Uberlândia	72	16
UNESP/PP	Universidade Estadual de São Paulo - Presidente Prudente	150	22
UNESP/RC	Universidade Estadual de São Paulo - Rio Claro	204	18
USP – FIS	Universidade de São Paulo - Geografia Física	86	9
USP – HUM	Universidade de São Paulo - Geografia Humana	235	42
Total		1161	160

Organização: FERNANDES (2015)

No gráfico a seguir (Figura 4), a distribuição das teses selecionadas por universidade fica mais clara. Há uma concentração no programa de Geografia Humana da USP, com 42 teses, que pode ser explicada por esse ser o primeiro programa com doutorado no Brasil, mantendo uma tradição maior em relação aos demais. Destacam-se também os programas da UNESP de Presidente Prudente (com 22 teses) e Rio Claro (com 18 teses), a UFU (com 16 teses) e a UFS (com 13 teses). A produção está bastante concentrada em universidades localizadas na região Sudeste, representando cerca de 80%.

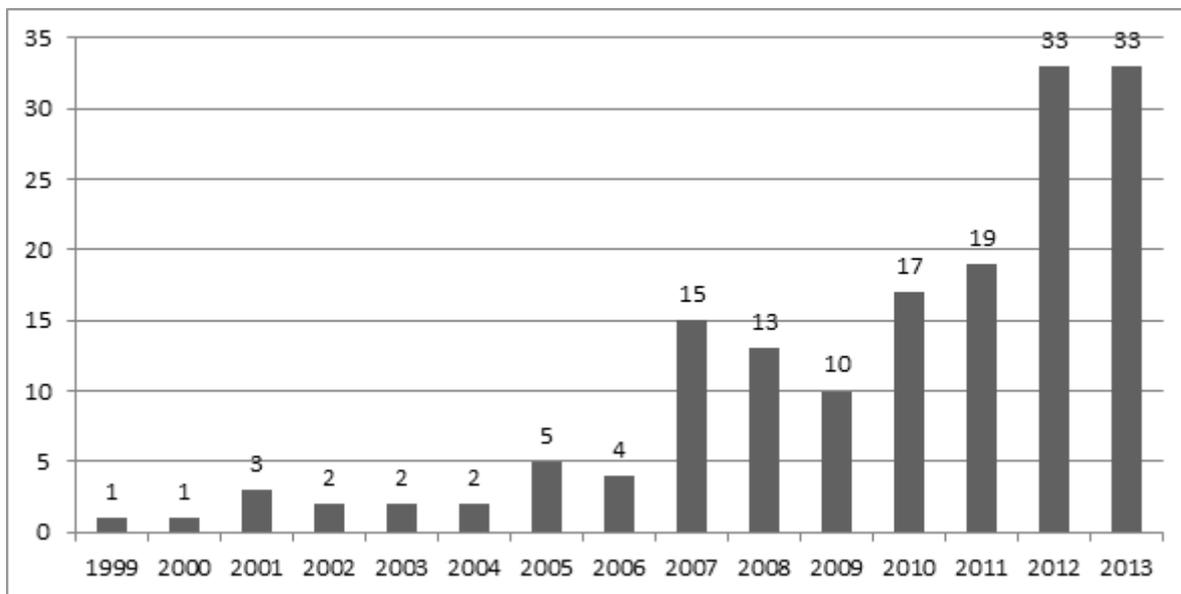
**Figura 7 - Teses Selecionadas por Universidade**



Organização: FERNANDES (2015)

A figura a seguir mostra a distribuição das teses selecionadas por ano de publicação. É possível observar um crescimento nas publicações sobre o tema que ao longo dos anos, exceto no ano de 2009, quando houve uma pequena queda. Este crescimento pode ser creditado ao aumento do número de programas de doutorado abertos após 1999, mas também está relacionado ao fato do avanço tecnológico e ao fato das teses começarem a ser disponibilizadas em meio eletrônico.

**Figura 8 - Distribuição anual de teses selecionadas.**



Organização: FERNANDES (2015)

Assim, a análise foi realizada em duas etapas: uma primeira etapa mais descritiva, buscando dimensionar e retratar o quadro atual das pesquisas sobre políticas públicas na Geografia, mostrando a grande diversidade e caracterizando as diferentes maneiras de abordagem do tema e; uma segunda análise mais crítica, buscando evidenciar as conexões diretas entre Geografia e políticas públicas, mesmo aquelas não destacadas pelos próprios autores.

### **3.3 – A DIVERSIDADE TEMÁTICA DAS TESES: O ENTENDIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CATEGORIAS GEOGRÁFICAS ACIONADAS**

Antes de relatar sobre a análise dos trabalhos, é importante observar que não se pode considerar que as teses falam exclusivamente sobre políticas públicas. Como a seleção das teses foi feita considerando o uso dos termos ‘política’, no sentido de políticas públicas, ‘planejamento’ e ‘gestão’, em seus títulos ou resumos, foram encontradas diferentes formas de inserção da discussão sobre políticas no tema pesquisado. A maior parte das vezes, a discussão tomou uma posição central no tema abordado, mas também foram encontrados trabalhos em que as políticas públicas ocupavam posição ancilar na pesquisa.

Além do mais, cabe ressaltar que a análise das teses já partiu do pressuposto de que os trabalhos versam sobre temas de políticas públicas específicas. De qualquer forma, o intuito da análise é tentar reunir informações, a partir da fragmentação da temática, para delinear melhor as contribuições da Geografia às políticas públicas.

O referencial teórico sobre políticas públicas na Geografia é bastante escasso e dissipado, como mostrado na seção anterior, e esse fator pode ser considerado um dos principais motivos para a elaboração desta tese. O primeiro questionamento que guiou a análise das teses serve para compreender o que os pesquisadores em Geografia consideram como política pública em seus trabalhos. Assim, buscou-se identificar nos trabalhos se haveria alguma discussão teórica sobre políticas ou temas correlatos (Estado, planejamento e gestão) e de que maneira as políticas públicas são usadas nas análises empíricas.

Assim, cerca de 65% das teses não apresentam fundamentação teórica sobre políticas públicas, planejamento, gestão ou Estado. Algumas delas (27 teses) não realizam discussão teórica sobre o tema, mas apresentam um histórico da(s) política(s) envolvida(s). A maioria utiliza referenciais teóricos que abordam o tema da política pública estudada. Como por exemplo, ao analisar uma política de desenvolvimento regional, o referencial é sobre desenvolvimento regional, ao analisar uma política educacional, a discussão centra-se na educação.

Dentre as que realizam algum tipo de discussão teórica a relacionada a políticas públicas (35% das teses), apenas 18 teses discutem políticas públicas. Destas, somente seis de maneira mais aprofundada a temática das políticas públicas, sendo geralmente acompanhadas pelo histórico. O restante apresenta discussões sobre políticas específicas, como políticas públicas espaciais, políticas ambientais, políticas educacionais, políticas voltadas para o campo e política social e de saúde.

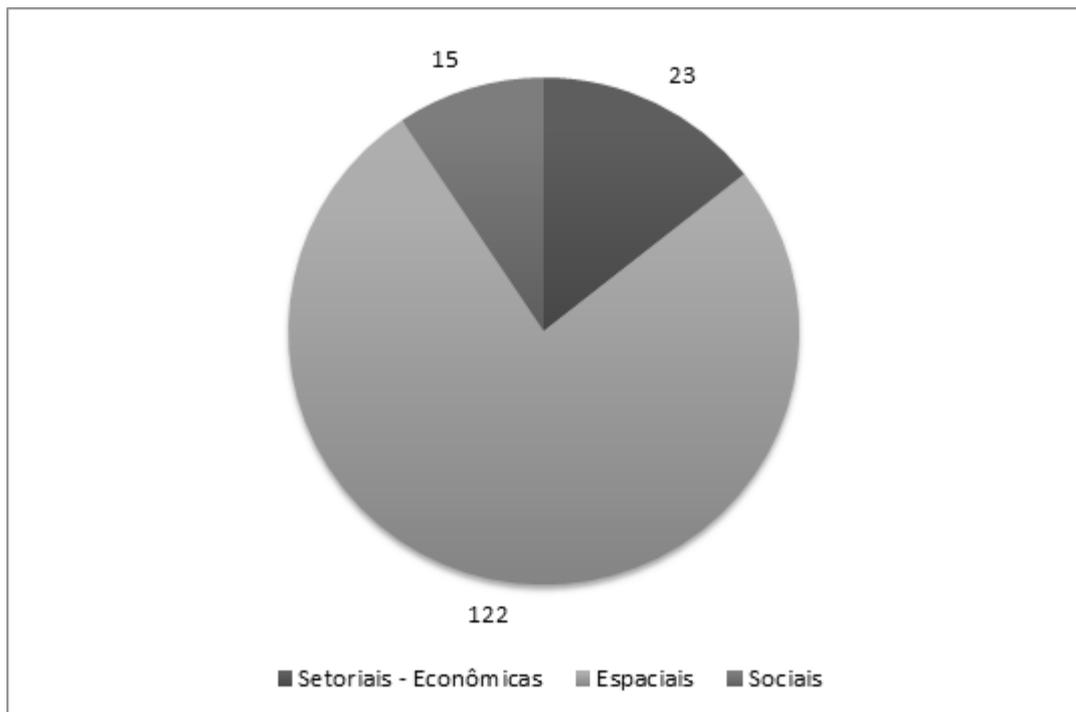
Os fundamentos teóricos das demais teses que se aproximam de políticas públicas versam sobre o papel do Estado (16 teses); sobre planejamento de maneira geral ou planejamentos específicos, como o caso de planejamento urbano, ambiental, territorial, de transportes e da paisagem (16 teses) e; sobre gestão de maneira geral ou específica - gestão de pescaria, de recursos hídricos ou gestão urbana (sete teses);

Desse modo, foi possível observar que diversos tipos de políticas públicas, como planos, programas, projetos, instrumentos e ações, de cunho internacional, nacional, regional, estadual e municipal eram apontados nos trabalhos de maneira indiscriminada. Há teses que tratam de: leis; tratados internacionais; ação de Instituições e órgãos; construção de conjuntos

habitacionais, usinas hidrelétricas, barragens e infraestrutura para extração de petróleo; planos diretores municipais; implantação de unidades de conservação; relatórios de estudos e grupos de trabalho; comitês e conselhos temáticos; parcerias público-privadas; planos de expansão de metrô; financiamentos em geral; ações de saúde pública; criação de universidades e; distribuição de recursos, entre outros assuntos.

Para organizar os resultados da pesquisa, foi feita uma classificação dos temas encontrados nas teses e dissertações declaradas como sendo de políticas públicas de acordo com a questão central abordada. Essa classificação teve o intuito de compreender se os trabalhos tratavam de tipos específicos de políticas, especialmente, de políticas públicas espaciais (as políticas ambiental, territorial, regional, urbana e rural). Assim, os temas foram classificados em: políticas sociais, políticas setoriais e políticas espaciais. A quantidade de cada tipo está representada no quadro a seguir.

**Figura 9 - Número de Teses por Tipo de Política.**



Organização: FERNANDES (2015)

A divisão em tipos de políticas estudadas permitiu dimensionar a quantidade de temas envolvidos nos trabalhos sobre políticas públicas na Geografia. Isso leva ao questionamento de quais categorias geográficas são usadas nas pesquisas. Cabe esclarecer que o intuito não é o de avaliar como foram usadas e sim identificar quais aparecem, para proporcionar uma

visão mais geral sobre o tema. Sobretudo, interessa saber se espaço, por ser o objeto da Geografia, e território, por enfatizar a dimensão política do espaço, são usados nas teses.

Dessa maneira, serão apresentados os temas tratados nas teses, organizados por linhas gerais, para em seguida analisar como as políticas públicas aparecem nas pesquisas, o uso de categorias geográficas e quais são as contribuições importantes de acordo com o tipo de política analisada, a seguir.

### 3.3.1 – Políticas Sociais

As teses que foram identificadas como relativas a temas de políticas sociais tiveram diferentes temáticas. As 15 selecionadas teses podem ser subdivididas nos seguintes subtemas: questões gerais, cultura, educação, previdência e saúde, conforme mostrado na Tabela 4 a seguir.

**Tabela 4 - Teses sobre Políticas Sociais**

<b>Políticas Sociais</b>	
<b>Questões gerais</b>	<b>3</b>
<b>Cultura</b>	<b>1</b>
<b>Educação</b>	<b>4</b>
<b>Previdência</b>	<b>1</b>
<b>Saúde</b>	<b>6</b>
<b>Total</b>	<b>15</b>

Organização: FERNANDES (2015)

Dentre os temas classificados como de políticas sociais, são trabalhadas questões gerais como a questão do combate ao trabalho infantil na atividade citrícola, abordada por Vasconcelos (2009). A questão da fome é trabalhada por L. Santos (2009), a partir do perfil dos famintos e sua distribuição no território e pela análise do programa Fome Zero. Já Azevedo (2007) busca “compreender a relação existente entre cultura e política no sertão do Seridó Potiguar”, identificando programas sociais como “instrumentos de manipulação e controle social”.

Única sobre previdência é a tese de Costa (2013), que busca “compreender a participação dos idosos aposentados na consolidação do sistema financeiro, em especial o

creditício, considerando o peso que esses benefícios têm para a economia de pequenas cidades amazônicas”. A autora defende a incorporação da análise espacial ao critério demográfico para estratégias de financiamento.

Somente uma tese foi identificada como de tema cultural. Marinho (2013) faz uma avaliação do Programa Cultura Viva, do Ministério da Cultura, por meio de um ponto cultural localizado em Olinda. A autora se propõe a analisar a territorialidade dos atores envolvidos e as verticalidades e horizontalidades geradas pelo programa.

Foram também trabalhadas as questões educacionais em quatro teses. Franca (2010) discute “a situação das escolas das áreas centrais de São Paulo que enfrentam [...] o fenômeno do esvaziamento generalizado”. As outras três teses trabalham com os efeitos causados pela implantação de Institutos Federais: Santana (2012), Figueiredo (2012) e Barbosa (2013), sob diferentes perspectivas, como a percepção dos moradores, as transformações espaciais e os efeitos nas migrações.

Por fim, as questões relacionadas à saúde pública foram temas de seis teses. As teses de A. Santos (2008) e Pessoto (2010) abordaram a questão da descentralização do Sistema Único de Saúde – SUS, revelando sua organização espacial e questionando os interesses de que atores são atendidos com essa organização. O programa Saúde da Família é analisado por Domingos (2008), a partir da atuação das equipes de profissionais. Já Ibañez (2011) trabalha o impacto no território e a distribuição espacial das políticas de incentivos às inovações tecnológicas em saúde. A dengue foi tema da tese de Almerinda Santos (2010), que fez uma análise espacial da doença e sua dinâmica, e de Oliveira (2005), que trabalhou com estratégias de mobilização comunitária para a promoção da saúde no controle e prevenção do dengue.

A análise do conjunto dessas teses identificadas como de temas relativos a políticas sociais, apresenta dois pontos de partida diferentes para o debate. Dez dessas teses realmente partem da discussão de uma política pública específica ou aspecto de uma política para então verificar seus efeitos em determinado recorte espacial. Enquanto que cinco teses partem do debate de um problema ou questão e inserem as políticas ou aspectos específicos no debate como um dos fatores a serem analisados.

Os estudos de análise das políticas buscam mostrar que algumas políticas ou aspectos de políticas têm a capacidade de induzir territorialidades dos atores; outras resultam na implantação de objetos geográficos com imensa capacidade na reorganização do espaço, induzindo novos processos econômicos, migrações e novas possibilidades de estudo e de

emprego para a população; outras são organizadas em sistemas que não levam em conta o aspecto espacial, trazendo consequências às cidades de pequeno porte; ao mesmo passo, a análise espacial da organização de sistemas de gestão com o intuito de descentralização pode revelar as contradições, uma vez que mostra grande concentração de poder nas mãos de alguns agentes;

Os estudos de análise de questões públicas buscam, por exemplo, mostrar que a urbanização induzida pelo setor público pode trazer fragmentação espacial, ressaltando as desigualdades espaciais; ou ainda que a distribuição espaço-temporal da dengue aponta para a necessidade de constante vigilância ambiental em saúde ou que os principais fatores de indução da fome estão na esfera política.

Sobre o uso de categorias geográficas para a análise dos problemas apontados, é possível afirmar que este uso não aparece bem demarcado nas análises de temas de políticas sociais. Foram poucas as teses que acionaram categorias geográficas e as aplicaram claramente nos estudos. Fala-se em territorialidade, horizontalidades e verticalidades, metropolização e fragmentação, ajuste espacial, desigualdades espaciais, áreas centrais e periféricas, organização do espaço, cidade, fragmentação, ordenamento e gestão do território, paisagem, lugar, municipalização, regionalização, representações culturais e território, mas não necessariamente são usados como categorias.

A análise de temas de políticas sociais mostrou que alguns trabalhos se perderam nos debates específicos como o da educação e a atuação de profissionais de saúde, perdendo o enfoque geográfico. Outra observação a ser feita diz respeito ao fato de uma boa parte se caracterizar como estudos de casos isolados, sem que se faça uma ligação com temários mais gerais e sem a intenção de avanço teórico sobre o tema.

No entanto, cabe ressaltar que os estudos tomados isoladamente não possuem tanto significado às políticas públicas de maneira geral, pois a falta de uma fundamentação teórica, somada ao fato de poucos se ocuparem da elaboração de conclusões que arrematem as ideias defendidas, não permitem maiores ligações com a temática geral das políticas públicas. É um discurso esvaziado justamente pela falta de fundamentação teórica, por exemplo: fala-se de efeitos e transformações, mas não ‘dão nome’ a eles, não os conceituam.

Notadamente, os trabalhos que apresentam uma fundamentação teórica ligada às políticas públicas ou discussão do histórico, fornecem maiores possibilidades de compreensão da dimensão espacial de políticas sociais. São eles os trabalhos de Ana Santos (2008), Franca (2010), Pessoto (2010) e Barbosa (2013).

### 3.3.2 – Políticas Setoriais / Econômicas

As teses compreendidas enquanto estudos que tratam temas de políticas setoriais e econômicas também podem ser subdivididas de acordo com os temas específicos. Foram identificadas quatro teses sobre o setor energético, uma tese sobre o setor de mineração, duas teses sobre pesca, uma tese sobre transportes, uma sobre indústria e 14 sobre turismo, conforme detalhado na Tabela 5 a seguir.

**Tabela 5 – Teses de Políticas Setoriais e Econômicas**

<b>Políticas setoriais e econômicas</b>	
<b>Setor energético</b>	<b>4</b>
<b>Setor de mineração</b>	<b>1</b>
<b>Pesca</b>	<b>2</b>
<b>Transportes</b>	<b>1</b>
<b>Indústria</b>	<b>1</b>
<b>Turismo</b>	<b>14</b>
<b>Total</b>	<b>23</b>

Organização: FERNANDES (2015)

A única tese selecionada que abordou temas relativos às políticas de transportes foi a de Silva Júnior (2011) sobre o planejamento de transportes como elemento fundamental na organização do território, defendendo que os problemas de transportes devam ser analisados enquanto problemas de ordenamento territorial. Já a única tese sobre tema de política industrial fez um estudo sobre os arranjos produtivos locais no Paraná e a dimensão territorial do desenvolvimento (GARCIA, 2011).

Sobre mineração, a tese de Poletto (2007) se propõe a analisar como a exploração de pedreiras é compreendida no processo de planejamento territorial integrado da região metropolitana de São Paulo e expõe a inexistência de uma política que aborde a integração desse setor econômico com o planejamento territorial.

As questões relacionadas às políticas de energia foram temas de três teses sobre os efeitos da construção de barragens e usinas hidrelétricas, mas por perspectivas diferentes, e uma tese sobre o Biodiesel:

- Foschiera (2010) trabalha com “a origem, formação e trajetória” do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) frente às políticas do setor elétrico”. O autor mostra que os atingidos pelas barragens acabam nas periferias das cidades e sendo levados a “criar novas formas de espacialidades para poder criar seus territórios e definirem novas territorialidades”;
- Oliveira (2011), analisa os efeitos das “externalidades negativas produzidas pelas barragens” no Baixo São Francisco, propondo que a desterritorialização seja vista como uma externalidade;
- Sieben (2012) também fala sobre a desterritorialização provocada pelas barragens, mas do ponto de vista da população camponesa;
- José Santos (2012) aborda o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, sob o aspecto da sujeição da renda camponesa provocada pelo programa.

As duas teses sobre o setor pesqueiro também apresentam propostas diferentes, uma relacionada à pesca artesanal e outra à maricultura, conforme se detalha a seguir:

- Eduardo Cardoso (2001) faz um “estudo comparativo entre as políticas de pesca no Brasil e no Chile usando como parâmetros: a apropriação da natureza pela atividade, a formação de territórios de pesca artesanal e a criação de movimentos sociais representativos” e defende propostas de gestão da pescaria baseadas no território.
- Viana (2011) faz uma análise do “uso do SIG na gestão da maricultura” a partir da análise do Programa Nacional de Desenvolvimento da Maricultura em Águas da União, da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.

Assim, dentre as teses que analisavam temas ligados às políticas setoriais/econômicas, as de turismo foram em maior número. A maior parte tratou sobre estudos de caso sobre os efeitos das políticas atuais de Turismo no territórios. Outra parte direcionou a análise às críticas sobre as estratégias de intervenção no território e o planejamento excludente. Houve também trabalhos que se ocuparam da realização de inventários com a finalidade de elaborar propostas para intervenção do poder público. Os objetivos e temas estão descritos a seguir:

- Paixão (2006) fala sobre o planejamento regional do turismo em áreas de fronteiras na região de Corumbá, abarcando questões que ultrapassam o planejamento do turismo, como a integração e a cooperação regional que acontecem no território, a despeito da ausência de políticas públicas específicas;
- Siqueira (2007), em seu trabalho, contrapõe o discurso de turismo sustentável presente em políticas de turismo ao agravamento das questões das favelas em municípios litorâneos;
- Fratucci (2008) considera que há um descaso com a dimensão espacial das políticas nacionais, critica a tendência atual de regionalização nas políticas públicas de turismo e defende a formação de redes regionais de turismo;
- Claudia Freitas (2008) analisa “as concepções e modelos de planejamento turístico adotados pela política de turismo no Brasil - seus resultados e reflexos no espaço delimitado Circuito Turístico do Diamante”, com destaque Ao Programa de Regionalização do Turismo - PRT;
- Jean Santos (2010) também examina o PRT, buscando “compreender como o Estado moderno age atendendo as demandas socioespaciais e como essas políticas estatais chegam e são assimiladas pelos diferentes sujeitos sociais nos conjuntos de lugares do interior”;
- Mary Santos (2009) analisa “os investimentos no espaço público do Polo Costa dos Coqueirais, as relações entre o papel do Estado e do mercado na definição de políticas territoriais do turismo para superação da pobreza”;
- Falcão (2013) faz uma avaliação da Política Estadual de Turismo do Ceará “quanto aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade social, a partir de ações voltadas à transformação da realidade social das comunidades receptoras e do entorno”;
- Matos (2013) analisa a proposta do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística Meio-Norte (PDSRT) pontuando “o processo de integração turística do Plano Meio-Norte, a partir do papel da imagética na política de regionalização do turismo atual”;
- Paulo Silva (2010), examina as potencialidades e fragilidades turísticas no município de Sacramento–MG para a elaboração de propostas de planejamento turístico;

- Maria Silva (2013), também com vistas à elaboração de propostas de ações estratégicas, analisa o Delta do Rio Parnaíba, a partir do seu processo histórico-geográfico e de da inserção de políticas públicas;
- Fogaça (2011) busca “compreender como o turismo se desenvolve e se integra à ótica do planejamento e gestão estratégica, e aos seus desdobramentos em Curitiba”, entendendo o turismo como um produto desse planejamento que é mercadológico e excludente;
- Renato Araujo (2012) analisa o planejamento do turismo sob o ponto de vista de sua organização territorial e considera que o alcance da totalidade no planejamento depende de sua legitimação social;
- L. Alves (2013) analisa diferentes “culturas de ordenamento territorial do turismo” que frente às “culturas de território” produziram ordenamentos diferenciados;
- Todesco (2013) aponta para outro tipo de reflexão, pois analisa o Programa de Desenvolvimento de Ecoturismo da Amazônia Legal – PROECOTUR, criticando a “produção terceirizada de políticas públicas”.

A análise do conjunto dessas teses identificadas como de temas relativos a políticas setoriais também podem ser observadas pelos pontos de partida do debate sobre políticas públicas. Assim, foi possível observar que as análises de políticas ou de aspectos relacionadas a elas aplicados em alguma fração do território prevaleceram, pois somente duas teses não seguiram esse sentido. Essas teses mostram, então, um terceiro ponto de partida possível na abordagem da Geografia sobre políticas públicas: o estudo do território, pois fazem um diagnóstico sobre determinado território para apresentarem propostas de intervenção.

Apesar de observar uma ligeira tendência economicista em alguns trabalhos, que pode estar relacionada ao fato de se tratarem de políticas relativas a setores econômicos, pode-se afirmar que o enfoque espacial predominou. O uso de conceitos e categorias geográficas foi bastante evidente. As análises basearam-se no espaço (organização espacial, espaço agrário, espacialidade, urbano, apropriação do espaço, reprodução do espaço); no território (territorialidades, desterritorialização, ordenamento territorial, poder territorial), na região (organização regional, regionalização), nas redes (redes regionais), no lugar e na paisagem. Há que se ressaltar também a existência de uma tese que debate sobre instrumentos de análise espacial, como o SIG.

O referencial teórico sobre políticas públicas, planejamento, gestão ou Estado contidos nessas teses de temas de políticas setoriais/econômicas também é pouco representativo, apesar de apresentar alguns avanços. Uma tese discutiu o conceito de política pública como um instrumento do Estado para intervenção no espaço; outra fala sobre o território como instrumento de gestão; duas teses apresentaram discussões sobre planejamento territorial/urbano e planejamento regional ligadas ao turismo; uma tese relacionou o planejamento de transportes com o ordenamento territorial. Entretanto, duas teses discutiram o papel do Estado, outra duas, o conceito de política pública, sem conexão clara com noções espaciais, sendo que uma delas, inclusive, analisou os governos por meio de suas funções econômicas.

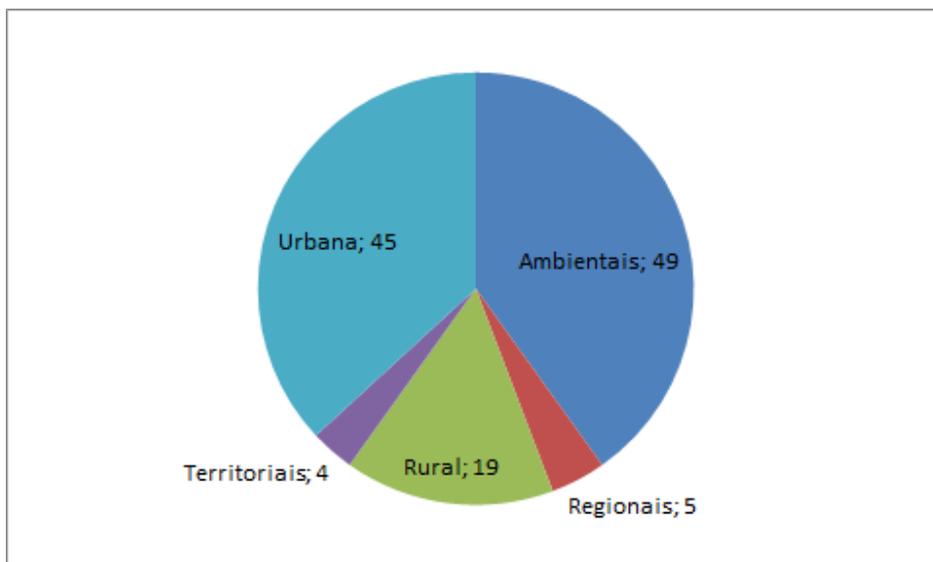
Alguns pontos devem ser ressaltados na abordagem de temas de políticas setoriais/econômicas: o conjunto dos trabalhos realçou a dimensão espacial/territorial dessas políticas; mostrou a articulação de agentes no território, a indução ao surgimento de movimentos sociais e as disputas de poder entre os atores; e, principalmente, evidenciou que temas relativos a políticas setoriais não se restringem ao setor econômico ao qual se refere. Quando a dimensão espacial dessas políticas é analisada, seja pela estratégia de intervenção escolhida pelos formuladores, seja pelos seus efeitos no território, mostra-se que os setores econômicos devem ser pensados enquanto usos do território e suas políticas devem ser integradas e articuladas com uma política que pense o ordenamento do território de maneira geral, para que os efeitos negativos sejam minimizados.

Assim, a análise conjunta das teses permite compreender que o debate sobre políticas setoriais precisa ser ampliado, pois não significa uma simples intervenção na economia como se faz acreditar. As análises mostram que os efeitos trazidos por elas são bastante evidentes, como é o caso das desterritorializações provocadas pelas barragens, a reestruturação produtiva trazida pela produção de Biodiesel, a lógica excludente trazida pelo turismo nas cidades. Dessa forma, a principal reflexão trazida pela análise conjunta das teses que tratam sobre temas de políticas setoriais é que elas não devem ser concebidas de maneira fragmentada e devem estar inseridas na discussão do ordenamento do território.

### **3.3.3 – Políticas Espaciais**

As políticas públicas espaciais são tema da maior parte das teses e dissertações, conforme mostra a Figura 10 a seguir. Elas são então divididas em temas de políticas Ambiental, Regional, Rural, Territorial e Urbana.

**Figura 10 - Divisão das Políticas Públicas Espaciais**



Organização: FERNANDES (2015)

A análise das políticas espaciais também será feita separadamente para que se possa realçar as especificidades de cada uma.

#### **A) Políticas Territoriais**

As políticas territoriais, apesar das selecionadas serem pouco numerosas, são mencionadas por diversos trabalhos que consideram como territoriais temas urbanos, regionais, agrários, agrícolas, fiscais e de turismo. Isso se deve ao fato de que muitas das políticas, planos e programas elaboradas pós-2003 assumem um enfoque territorial, a exemplo do Programa Territórios Rurais – Pronat, e principalmente pelo fato de boa parte dos autores reconhecerem que as políticas públicas, independentemente do tipo tem grande incidência sobre os territórios.

No entanto, pode-se afirmar que foram encontradas quatro teses consideradas sobre temas de políticas territoriais:

- Torrecilha (2013), que analisa “as políticas de gestão para cidades brasileiras de fronteira internacional, para verificar se essas políticas contribuem para a integração regional entre seus países, visando à gestão compartilhada”;
- Ronaldo Silva (2010), que analisa a atuação do Brasil e dos Estados Unidos na integração sul-americana com o objetivo de “identificar e compreender os grandes desafios à integração econômica via infraestrutura comum (comércio, energia, estradas)”;
- Bonfim (2007), que trabalha as relações das políticas territoriais e ideologias geográficas no período pós-64 e analisa o planejamento como instrumento norteador da práxis política sobre o território;
- Carneiro (2013), que apresenta “uma visão histórico-geográfica da formação territorial e protoregional da Capitania de Minas Gerais no período colonial, tendo por base a ocupação espacial e a organização territorial como linhas de investigação”.

Destacam-se, nesse caso, como trabalhos de políticas territoriais aqueles relacionados à integração regional com países vizinhos, seja pela política de fronteiras, seja pela integração econômica; à organização do território por meio do planejamento e por meio de políticas de ocupação territorial no período colonial. Assim, de certa forma, todos esses trabalhos tem como ponto de partida analisar a atuação do Estado na formação e organização do território.

As noções, categorias e conceitos geográficos utilizadas nesses trabalhos são: fronteira, espaço, modelos espaciais, cidades gêmeas, formação territorial, estruturas espaciais de circulação, integração, fragmentação, políticas territoriais e espacialização.

As fundamentações teóricas apresentadas a respeito de políticas públicas trazem ao debate a relação entre políticas territoriais e ideologias geográficas, entre território e planejamento (BOMFIM, 2007). No trabalho de Torrecilha (2013), a fundamentação teórica é sobre as fronteiras e seus aspectos geopolíticos e a análise empírica se dá sobre o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira do Ministério da Integração. Contudo, este programa conforme bem critica a autora, está inserido dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o que revela mais uma vez, a confusão conceitual existente dentro do Ministério da Integração, também responsável por políticas territoriais.

## B) Regionais

Também foram poucas as teses consideradas relativas a temas de políticas regionais. Assim, como as políticas territoriais, acabam sendo citadas por outros tipos de trabalhos que na verdade não tratam de políticas regionais e sim políticas de turismo e rurais. Como políticas regionais foram selecionadas as seguintes teses:

- Abreu (2001) que buscou "analisar as transformações ocorridas no espaço mato-grossense, sob a égide do planejamento e intervenção da SUDECO", baseadas no 'desenvolvimentismo' e na 'racionalização';
- Almeida (2005): que tem por objetivo "analisar a política de gestão pública de desenvolvimento regional e estruturação da área de Bodoquema em Mato Grosso do Sul", por meio da configuração do território e a sua organização política, econômica e social.
- Cargnin (2011) cujo objetivo é "analisar como as principais políticas de desenvolvimento regional recentes repercutiram no território gaúcho, enfatizando os pressupostos, instrumentos e recortes espaciais adotados";
- Lisboa (2007) que teve como objetivo "produzir um quadro de reflexão sobre o discurso do desenvolvimento, implícito nas políticas de desenvolvimento regional no Nordeste" e analisou os efeitos, sobretudo do Programa de Combate à Pobreza Rural, em cidades do Ceará, Sergipe e Pernambuco e ;
- Dallacqua (2007), que teve como objetivo "contribuir em termos teóricos e empíricos para a formulação de uma prática de planejamento territorial, que tem por base a competitividade e a participação", na região de Barreiras-BA.

Assim, nos estudos sobre temas de políticas regionais são identificados dois pontos de partida: as análises de políticas e os estudos de território. Sobre as noções geográficas, destacam-se região, transformações espaciais, formação sócio-espacial, desterritorialização, espaço-totalidade, território, espacialização, repercussões territoriais.

A discussão sobre desenvolvimento regional é bastante marcante nos trabalhos, mas a relação com os estudos empíricos em alguns casos deixou a desejar. A relação com as políticas públicas também fica somente nas entrelinhas. Exceto no caso de Cargnin que

discute o Estado e a diferença entre políticas territoriais e políticas de desenvolvimento regional.

### C) Ambiental:

Os temas de políticas **ambientais** foram a de maior número. Foram identificadas algumas linhas principais de pesquisa como política ambiental aplicada, diagnóstico de área, patrimônio ambiental, unidades de conservação, resíduos sólidos e recursos hídricos, conforme mostra a Tabela 6 a seguir:

**Tabela 6 Teses sobre Políticas Ambientais**

<b>Políticas Ambientais</b>	
<b>Política Ambiental aplicada</b>	<b>4</b>
<b>Diagnóstico de área</b>	<b>7</b>
<b>Patrimônio Ambiental</b>	<b>1</b>
<b>Unidades de Conservação</b>	<b>17</b>
<b>Resíduos sólidos</b>	<b>3</b>
<b>Recursos Hídricos</b>	<b>17</b>
<b>Total</b>	<b>49</b>

Organização: FERNANDES (2015)

Um dos subtemas encontrados nos estudos sobre política ambiental é a análise de seus efeitos em determinado território, estando articulada ou não com outras políticas. Esse tipo de tema foi identificado como política ambiental aplicada, conforme se pode ver nas descrições a seguir:

- Leme (2007) se propõe faz a análise de três programas - Paraná Rural, Paraná 12 meses e Sistema Estadual de Implantação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal (SISLEG) “na questão ambiental da mesorregião Sudoeste Paranaense”.
- Reani (2012) faz uma análise da “inserção de políticas ambientais no planejamento urbano e organização do espaço e como estas se efetivam na prática local”, aplicada ao município de São José dos Campos - SP.
- Fontenele (2013) se propõe a analisar criticamente o processo de formação e implementação das políticas ambientais no Brasil, partindo da hipótese que

“políticas ambientais são políticas territoriais, isto é, são ações estatais que promovem o reordenamento do espaço nacional preparando-o para novas espacializações”.

- Chaves (2003) aborda a descentralização da política ambiental no cerrado goiano, enfatizando “as novas formas de planejamento e gestão do território que vão exigir, da sociedade, novos mecanismos e práticas do fazer político, principalmente aquelas que buscam a valorização do lugar como palco das ações individuais e coletivas”.

Outro tipo de tema encontrado é o de Diagnóstico Ambiental, que busca a partir da análise de determinado recorte espacial propor diretrizes e destacar aspectos importantes ao planejamento. São os seguintes trabalhos:

- Silvia Carvalho (2004) tem por objetivo “diagnosticar os diversos aspectos físicos, bióticos e uso do terra, visando a elaboração de diretrizes e estratégias de ação para um futuro processo de gestão”.
- Spironello (2007) se propõe a “elaborar uma proposta de Zoneamento-Antrópico-Ambiental para o município de Iporã do Oeste – SC, a partir de uma caracterização e análise dos fatores sócio-econômicos e ambientais juntamente com as perspectivas da população”;
- Bastos (2012) faz uma análise “dos movimentos de massa que ocorrem do maciço de Baturité, sua espacialização, caracterização, classificação e seus riscos associados, de maneira que possa contribuir com políticas públicas voltadas para o planejamento e gestão ambiental em escala regional”;
- Rodrigo Carvalho (2011) tem como objetivo “analisar os sistemas ambientais da bacia hidrográfica do rio Apodi-Mossoró como forma de subsidiar a proposição de diretrizes para o planejamento ambiental em macro e mesoescalas”;
- Juliana Silva (2012) cujo objetivo foi o de “realizar uma análise geoambiental na bacia do rio Pirangi, fornecendo um diagnóstico integrado” para identificar graus de “vulnerabilidade ambiental”;
- E. Lima (2012) tem como objetivo na tese “realizar um estudo integrado dos sistemas e processos de ordem natural e antrópico que interagem na bacia de

drenagem do açude Paulo Sarasate” como contribuição ao planejamento e gestão ambiental da área;

- Jairo Silva (2012) tem como objetivo compreender e caracterizar a paisagem cultural e ambiental do município de Ouro Preto – MG, enfatizando técnicas de geoprocessamento.

A discussão sobre Patrimônio natural foi tema da tese de Scifoni (2007), que tem como objetivo “discutir a relação entre patrimônio natural e a produção do espaço geográfico”, questionando o significado do tombamento, se seria somente para frear a urbanização ou para condicionar novos processos.

Um número expressivo de teses tratou sobre implantação de unidades de conservação, de diferentes tipos como Áreas de Proteção Ambiental - APA, Parques, Mosaicos etc. Os trabalhos abordam os conflitos existentes na gestão dessas unidades de conservação; a participação de agentes do território, principalmente de comunidades tradicionais, na gestão da UC; instrumentos de gestão de unidades de conservação como mosaicos e zoneamentos; o papel de Organizações Não Governamentais na definição de UCs; entre outros. São 16 no total, conforme se especifica a seguir:

- Medeiros (1999) tem como objetivo “fornecer uma contribuição metodológica ao Zoneamento Ecológico-Econômico através de um instrumento auxiliar para a gestão do território”. O instrumento é o “banco de Dados Geográfico, composto por base de dados georreferenciados, sistema de gerenciamento de banco de dados, SIG, e simulador de redes neurais”;
- Carmem Rodrigues (2001) fala sobre a gestão ambiental participativa na Mata Atlântica e “ressalta a importância de se considerar o ‘conhecimento tradicional’ quando da elaboração de planos de gestão ambiental das áreas protegidas”;
- Vallejo (2005) fala dos conflitos das territorialidades nos parques estaduais da Ilha Grande, da Serra do Tiririca e da Desengano no Rio de Janeiro;
- Almeida (2008) discute questões de acesso, controle e uso de recursos naturais no mosaico Sertão Veredas-Peruaçu e defende que conflitos, impactos e destruição são gerados porque “a distribuição política de recursos não corresponde à distribuição natural”;

- Azevedo (2008) tem como objetivo “verificar se, com o cumprimento do Código Florestal[...], é possível reestabelecer a conectividade estrutural da paisagem, tomando como exemplo a bacia do córrego das Posses, no município de Extrema - MG”;
- Andrade (2009) elabora uma proposta de Planejamento Ambiental da APA Cabuçu-Tanque Grande, considerando o relevo um “primeiro nível de organização sócio-espacial baseado na topografia”;
- Bethonico (2009) define como objetivo geral “compreender os conflitos existentes na APA do rio Pandeiros, com enfoque na produção de carvão vegetal”;
- Camely (2009) que faz uma análise geopolítica sobre o ambientalismo ongueiro no estado do Acre, compreendendo as ações das ONGs no campo ambientalista como estratégia do imperialismo para obter “recursos naturais e saberes das populações camponesas que residem nessas áreas”;
- Cristina Santiago (2010) analisa “a maneira pela qual se processaram os conflitos sociais, em um contexto histórico, entre dois tipos de racionalidade e de modo de vida: um rural tradicional e, outro, contemporâneo, urbano-industrial” em um bairro rural abrangido pelo Parque Estadual do Jurupará;
- Marília Moraes (2011) por considerar ambicioso e complexo o objetivo de uma APA, traça um panorama das APAs — Areas de Proteção Ambiental federais “quanto a suas propriedades, contextos em que se inserem” reunindo experiências práticas e estudos acadêmicos;
- Marques (2012) desenvolve uma análise integrada da implantação do Parque Nacional da Chapada das Mesas no período de 2005 a 2009, a partir da hipótese de que sua criação não levou em consideração o processo histórico de ocupação da área e não priorizou a territorialidade das populações residentes;
- Castro (2012) tem como principal objetivo “entender os territórios político de poder, seus paradigmas e as territorialidades envolvidas no espaço do PNLM (Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses”, ao defender que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, desconsidera as territorialidades locais;
- M. Silva (2012) tem como objetivo “analisar o potencial e a importância fitogeográfica das UCs de Uso Sustentável em Sergipe”;

- Menezes (2012) que faz um ensaio sobre o Projeto Corredores Ecológicos do Ministério do Meio Ambiente, especificamente sobre o Corredor Central da Mata Atlântica (CCMA), e a gestão compartilhada;
- Marques (2012) que busca “desenvolver uma análise integrada do meio ambiente da região da Chapada das Mesas sob a ótica da implantação do Parque Nacional da Chapada das Mesas no período de 2005 a 2009”;
- Rio Branco (2012) estuda “a política e a gestão ambiental [...]do Parque Ecológico da Lagoa da Jansen (PELJ), refletidas nos processos da dinâmica socioespacial e no município de São Luís, Estado do Maranhão”;
- Maduro (2013) propõe-se “conhecer o processo de territorialização empreendida pela comunidade de Livramento” na reserva de desenvolvimento sustentável do Tupé, “para fins de futura gestão”;
- M. Marinho (2013) que analisa os processos de governança entre uma comunidade tradicional (o Marujá) e uma Unidade de Conservação (UC) de proteção integral, o Parque Estadual da Ilha do Cardoso, “observando como esses processos interferem na construção de novas territorialidades e territórios nessas áreas”.

Outro tema abordado pelas teses é resíduos sólidos, a partir de três perspectivas diferentes: a primeira perspectiva é de uma análise anterior à Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, justamente criticando sua ausência; as outras análises são após a PNRS, conforme explicitado a seguir:

- Takenaka (2008) teve como objetivo “averiguar a existência de políticas públicas e sua efetiva articulação voltada à adoção de um gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos, no município de Presidente Prudente”;
- Fialho (2011) que trata sobre a questão em áreas metropolitanas e cujo objetivo é “analisar as experiências dos dois países e proceder à comparação com o estado da arte no campo da gestão intermunicipal de resíduos sólidos domiciliares”;
- Celeri (2012) “apresenta uma análise crítica dos principais objetivos, diretrizes, metas e instrumentos” da PNRS, buscando avaliar a eficácia da gestão e gerenciamento através dos consórcios intermunicipais.

Os recursos hídricos também foram bastante estudados. Entretanto os pontos de vistas apresentados são bastante diferentes: há abordagens sobre a gestão de recursos hídricos em áreas urbanas, a gestão dos recursos hídricos por meio dos Comitês de Bacias Hidrográficas, a questão da participação de diferentes agentes na gestão de recursos hídricos, as tecnologias de apoio à gestão, a questão do uso de águas subterrâneas, a construção de sistemas de alerta de cheias e vazantes etc. As especificidades são listadas a seguir:

- Del Prette (2000) analisa o sistema de gerenciamento de recursos hídricos na área urbanizada da metrópole paulistana e apresenta as fragilidades do sistema frente à articulação com a gestão ambiental e gestão urbana da área;
- Fadini (2005) com o objetivo de “contribuir para uma gestão ambiental na Região Bragantina, através de propostas para um planejamento ambiental participativo em duas bacias hidrográficas representativas”;
- Andreozzi (2005) aborda a sustentabilidade sistêmica no planejamento e gestão de bacias hidrográficas, partindo da hipótese que “as relações de poder arraigadas à tradicional divisão de poder das unidades político-administrativas têm dificultado a gestão dos Comitês de Bacia Hidrográficas”.
- José Silva (2006) discute a importância e a viabilidade de duas tecnologias de apoio para a gestão dos recursos hídricos – os Sistemas de Informações sobre Recursos Hídricos (SISRH) e Sistemas de Informação Geográfica (SIG's) – aplicados à Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Pontal do Paranapanema (UGRHI-22);
- Bovolato (2007) faz uma discussão sobre “o uso e gerenciamento de aquíferos frente ao processo crescente de expansão urbana e seus possíveis impactos na qualidade da água subterrânea”, aplicando-a em uma avaliação da “vulnerabilidade quanto a contaminação do aquífero que abastece a cidade de Araguaína”;
- Luiz Pereira (2007) elaborou uma proposta de “modelo de Agenda 21 por Bacia, com sua temática e linhas de ações identificadas”, a partir da aplicação da agenda 21 em processos de gestão de bacias hidrográficas.
- De Faria (2008), partindo da defesa da bacia hidrográfica como recorte físico-territorial de planejamento e gestão das águas, trabalhou a complementaridade

“entre os instrumentos de gestão de recursos hídricos” e “os instrumentos de planejamento do uso e ocupação do solo”;

- Assis (2010) tem como objetivo “analisar a gestão social da água na sub-bacia hidrográfica do Rio do Peixe - Semiárido Nordestino” a partir de uma avaliação da “convivência da população”, “os múltiplos usos da água, das estratégias e dos planos de gestão dos recursos hídricos”;
- Campos (2010) a partir de uma análise comparativa entre o modelo brasileiro e o modelo francês analisa “a gestão ambiental no contexto da complexidade sistêmica em bacia hidrográfica”;
- Marize de Oliveira (2011) propõe uma “síntese da política pública e da gestão das águas no Ceará”, adotando como “critério de regionalização o da região hidrográfica”;
- Latuf (2011) elaborou “a modelagem do comportamento hidrológico do rio Acre, na seção da estação fluviométrica 13600002 (Rio Branco), gerando subsídios para o planejamento e gestão dos recursos hídricos na bacia”, possibilitando a “construção de um sistema de alerta mais eficiente contra enchentes e vazantes”;
- Luiz Santos (2012) teve como objetivo “compreender a política em prática e o sistema de gestão atual de recursos hídricos do Estado do Maranhão e, em particular, na sub-bacia hidrográfica do Rio Cacaú”, também com o intuito de para planejamento e gestão da área de pesquisa;
- Nunes Junior (2013) cujo objetivo é realizar uma abordagem cruzada entre a gestão das águas nas duas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Paris, identificando “as principais instituições envolvidas e seus exercícios de territorialidade”;
- Berreta (2013) que aborda a gestão democrática dos recursos hídricos enfocando a participação dos agricultores e busca “compreender como se constituíram os atuais processos de participação dos habitantes da bacia hidrográfica”;
- Olivato (2013) que se propõe a “analisar a participação da população local no processo de gestão de riscos ambientais” na área da bacia hidrográfica do Rio Indaiá - Ubatuba (SP), avaliando contribuições da comunidade para o

diagnóstico da vulnerabilidade e riscos do lugar, com foco em ações preventivas;

A análise conjunta das teses que abordam temas de políticas ambientais permitiu identificar diferentes pontos de partida nos estudos. O primeiro tipo, também identificado nos temas analisados anteriormente, foi o de análise de política aplicada. Esse tipo de estudo diz respeito às análises de políticas, planos e programas aplicados a um território. Cabe destacar que alguns estudos apresentaram análises buscando a articulação de outros tipos de políticas, ou instrumentos (planos diretores, zoneamento urbano, políticas para o campo) com a política ambiental. Dentro desse grupo, há também aqueles que analisam aspectos específicos de políticas ambientais, como as unidades de conservação ou instrumentos de políticas ambientais (mosaicos e zoneamentos).

O segundo tipo de análise encontrado entre os estudos de temas de políticas ambientais são os estudos de território. Caracterizam-se pela análise de determinado recorte espacial, sendo as políticas públicas a justificativa para que sejam elaborados. Em geral, não há uma preocupação em estabelecer ligação mais precisa com as políticas públicas, nem com uma discussão teórica referente à questão ambiental que seja capaz de estabelecer essa ligação. O argumento é que a caracterização da paisagem antecede à decisão.

Esse tipo de análise se mostrou na maior parte dos estudos pouco útil à reflexão teórica de políticas públicas, pois não fica claro nos textos dos autores as questões públicas envolvidas nas análises realizadas. Por exemplo, fala-se na vulnerabilidade ambiental, comportamento hidrológico, mas não os conectam enfaticamente a problemas como enchentes, inundações, deslizamentos, erosão etc. As políticas públicas acabam servindo de justificativa nesses estudos, mas a maneira generalizante que é posta inviabiliza possíveis diálogos com formuladores de políticas. Assim, muitos desses diagnósticos são feitos alheios aos conflitos envolvidos, restringindo-se a fatores físicos.

Outro problema referente a esse tipo de estudo é que muitas vezes o resultado final apresentado são produtos cartográficos que ficam carentes de uma análise geográfica. Muitos geógrafos acham que as informações contidas em um mapa são tão óbvias que não precisam ser explicadas. E isso faz com que tenham todo esforço empreendido em vão. Esse problema então diz respeito à compreensão de que os mapeamentos são apenas instrumentos da análise geográfica. O importante para a gestão, planejamento ou políticas públicas não é o

instrumento, mas a análise geográfica em si. Assim, é preciso tomar cuidado ao se fazer a conexão direta entre os instrumentos de análise com as políticas públicas.

Esse problema é visto mais claramente no terceiro tipo de estudo encontrado, que é o que enfatiza o instrumental técnico. Esses estudos defendem o uso de sistemas de informações geográficas como instrumentos de gestão ambiental e de gerenciamento de recursos hídricos.

Cabe enfatizar, como aspectos positivos, que muitos estudos destacaram o caráter territorial das políticas ambientais. Esse caráter é revelado quando o reordenamento do território causado por políticas ambientais é evidenciado, como é o caso da tese de Fontenelle (2013). A autora mostra a capacidade de políticas ambientais organizarem o espaço e defende que a relação sociedade/natureza é a essência de uma política ambiental. Outros estudos, como o de Carmem Rodrigues (2001), enfatizam as territorialidades quando trazem à discussão sobre a participação dos agentes. Assim, Rodrigues defende que o diagnóstico e o planejamento em projetos ambientais não devem se restringir a um ponto de vista meramente instrumental, pois esses devem ser elaborados de maneira participativa.

Outro aspecto presente entre boa parte das teses é a defesa da bacia hidrográfica como unidade de gestão ambiental, não se restringindo à gestão de recursos hídricos. Esse debate é bastante destacado na temática ambiental, pois diz respeito à divisão territorial da gestão. As análises tem rodeado à questão de sua efetividade, uma vez que o recorte por bacias entra em conflito com os recortes políticos-administrativos.

A respeito das noções, conceitos e categorias geográficas acionados na análise também há tendências bastante diferentes. No geral prevaleceu o espaço (organização espacial, espacialidade) natureza, território (territorialidade, ordenamento territorial, conflitos territoriais, formação do território), geomorfologia, fragilidade ambiental. Por outro lado a paisagem também foi bastante presente nas análises.

No tocante ao referencial sobre políticas públicas, houve discussões sobre o planejamento da paisagem. Dentre aqueles que discutiram a definição de políticas públicas, foram incluídas ao debate as ideias sobre as políticas públicas como normatizações do território. A noção de governança e protagonismo da sociedade também apareceu nos trabalhos. Como já se podia esperar, as discussões sobre planejamento e gestão ambiental foram mais acentuadas.

A necessidade de diálogo entre os agentes públicos apareceu bastante evidente nas discussões sobre Resíduos sólidos, pois o papel dos municípios na implantação da Política

Nacional de Recursos Sólidos é bastante controverso, incluindo também a questão que envolve áreas conturbadas.

A articulação com outras políticas também é imprescindível, pois o choque entre diferentes questões, como a questão ambiental e a questão urbana, mostra que se o território não for pensado como um todo, a efetividade dessas políticas pode ser dissipada. Um dos exemplos desse tipo de abordagem é a tese de del Prette (2000), que trabalha com o sistema de gestão de recursos hídricos em metrópoles. O autor critica a maneira de se ver a questão ambiental separada da questão social e afirma que quando estão juntas, é pra colocar o homem como degradador do meio natural. Assim, ele defende que a gestão dos recursos hídricos em áreas urbanas ultrapassa a gestão de bacia hidrográfica, pois os problemas que envolvem a ocupação de áreas com fragilidades ambientais envolvem problemas sociais.

A análise conjunta das teses permitiu que se compreendesse que as ações referentes às políticas ambientais têm reflexos não somente na proteção dos recursos naturais, ela condiciona os usos do território e provoca alterações nas relações de poder que o permeiam, trazendo novas territorialidades aos agentes. Assim, o exercício de sua elaboração não envolve somente uma análise técnica impositiva aos agentes, ela requer diálogo com aqueles que ocupam aquelas frações do território. As questões que envolvem políticas ambientais dizem respeito ao controle do uso dos recursos naturais e para que essas políticas sejam efetivas, é preciso ampliar a discussão para os usuários, compreendendo os processos envolvidos nesses usos.

#### **D) Urbana**

A divisão dos trabalhos relativos a temas de política urbana foi a mais dificultada, dada a abrangência envolvida na temática. Os grupos determinados foram: Clima urbano, Criminalidade, Defesa civil, Desigualdades sócio-espaciais, Espaço público/áreas verdes, Gestão municipal, Habitação, Mobilidade, Ordenamento urbano, Participação social, Patrimônio, Saneamento e Trânsito. A quantidade de teses em cada um desses grupos é mostrada na tabela a seguir:

**Tabela 7 - Teses sobre Políticas Urbanas**

**Políticas Urbanas**

Clima urbano	2
--------------	---

<b>Defesa civil</b>	1
<b>Desigualdades sócio-espaciais</b>	5
<b>Espaço público/áreas verdes</b>	4
<b>Gestão municipal</b>	2
<b>Habitação</b>	12
<b>Mobilidade</b>	3
<b>Ordenamento urbano</b>	6
<b>Participação social</b>	3
<b>Patrimônio</b>	3
<b>Saneamento</b>	1
<b>Segurança/Trânsito</b>	2
<b>Total</b>	45

Organização: FERNANDES (2015)

Dentre os temas de políticas urbanas foram encontradas duas discussões sobre o Clima Urbano. Os estudos se propõem a realizar um diagnóstico de municípios para que sirvam de dados para o planejamento das cidades, conforme detalhado por autor a seguir:

- Cruz (2009) tem por objetivo “apresentar um Clima Urbano” da cidade de Ponta Grossa e considera-o um componente importante para o planejamento no que tange a melhoria da qualidade de vida;
- Ugeda Júnior (2012) visa “investigar o clima urbano de Jales-SP” e considera-o importante ao planejamento da paisagem;

A defesa civil é retratada por Cavalcanti (2012) com o objetivo de “eleger um conjunto de indicadores geomorfológicos relativos aos riscos naturais possíveis de serem ancorados no órgão de Defesa Civil municipal como forma de preencher lacunas de informação para o planejamento e/ou desenvolvimento urbano”.

Há também no grupo de teses sobre temas de políticas urbanas aquelas sobre desigualdades sócio-espaciais. Tratam-se de análises sobre a expressão espacial das desigualdades sociais, conforme se detalha por autor a seguir:

- Melazzo (2006) tem como objetivo “elaborar um conhecimento a respeito de desigualdades sociais e territoriais, ainda pouco estudadas, em realidades urbanas não metropolitanas”, relacionando-a com a formação da agenda em políticas públicas;

- Volocko (2011) trata sobre segregação espacial na habitação e lança uma reflexão “sobre os setores sociais que estariam localizados entre uma camada mais pobre e os estratos médios da população: os não-miseráveis, não-classes-médias, não-ricos”, que considera pouco estudados;
- Adão Oliveira (2011) se propõe a “analisar a instituição de condições democráticas nas gestões municipais de Goiânia no período compreendido entre os anos de 1997 e 2008, bem como a sua efetividade na diminuição das desigualdades socioterritoriais”;
- Galvão (2012), cujo objetivo é “compreender, a partir de uma perspectiva geográfica, a produção do espaço público de Maringá, relacionando-a aos campos da dominação e da apropriação, a partir da ação política, da acumulação de capital e da consequente reprodução de desigualdade social;
- Tomás (2012) cujo objetivo é “analisar o histórico e a construção das diversas territorialidades constituídas ao longo do tempo no espaço do Maciço do Morro da Cruz”, concebido inicialmente como área periférica passando a ser entendido como ‘território’, recebendo investimentos públicos.

Outro tema debatido dentro da temática da política urbana foram os espaços públicos e áreas verdes. Em geral, apresentam propostas para a definição e gestão dessas áreas nos centros urbanos, conforme se detalha na descrição dos trabalhos de cada autor:

- Fontes (2009), cujo objetivo foi o de “identificar critérios e qualificar instrumentos para reserva de espaços livres públicos” a partir de uma sistemática de planejamento, respeitando as demandas de lazer e drenagem urbana e considerando especificidades sócio-ambientais locais;
- Sarti (2009) que tem por objetivo “aplicar o conceito de floresta urbana na cidade de Rio Claro, desenhando propostas de gestão e políticas públicas visando ao processo de urbanização com ênfase na sustentabilidade e na cidadania”;
- Bezerra (2013), cujo objetivo é “avaliar a qualidade do sistema de áreas verdes (praças e parques) no município de São Bernardo do Campo (SP) e propor um índice de qualidade de suas áreas verdes”;

- Sepe (2013) que busca “avaliar as potencialidades e limitações do processo GEO (Global Environmental Outlook) como instrumento de gestão ambiental urbana no município de São Paulo”.

O assunto dentro da temática das políticas urbanas mais abordado entre os autores selecionados foi a habitação. Em geral, os trabalhos mostram que as políticas relacionadas à habitação possuem o setor imobiliário como um ator com bastante poder na determinação das ações do governo em contraposição ao direito à moradia dos cidadãos. Alguns estudos também mostram os efeitos espaciais de políticas específicas, conforme detalhamento por autor a seguir:

- Ramos (2007) tem como objetivo “contribuir para a explicação de novas estratégias de atuação do setor imobiliário na cidade de São Paulo, a partir de um estudo empírico de uma área em intensa transformação”, no caso, a operação Urbana Água Branca e o projeto Bairro Novo;
- Canuto (2008) que realiza uma “análise do princípio da dignidade humana e a sua efetividade condicionada ao direito de moradia, precedido do estudo da função social da propriedade humana” a partir da análise do Estatuto das Cidades;
- Godoy (2008) cujo objetivo é o de “compreender o papel do poder público local como financiador e provedor de moradias de interesse social” por meio da análise das políticas municipais de habitação em São Paulo após 1988;
- Cota (2010) tem por objetivo “estudar a parceria público-privada no âmbito da política urbana que vem sendo implementada no Brasil, a partir de 1988, e, particularmente, na cidade de Belo Horizonte, com ênfase no instrumento das operações urbanas”;
- Baitz (2011) que “analisa as estratégias econômicas envolvendo a propriedade, em especial a imobiliária, e o papel do Estado na promoção dos negócios envolvendo a propriedade urbana através da prática do planejamento e do urbanismo com vistas à economia política do espaço”;
- Coelho (2012) que tem por objetivo “apresentar o processo de elaboração do Sistema de informações Habisp e do seu Sistema de Priorização de

intervenções e avaliar seus rebatimentos na política habitacional no Município de São Paulo”;

- Ribeiro (2012) cujo objetivo é “revelar como uma conquista central para os movimentos sociais urbanos, como a segurança da posse do espaço urbano, se realiza no momento de constituição de uma política pública de regularização fundiária de interesse social”, mostrando como uma questão social como a formação de favelas é abordada nas políticas de habitação;
- Cabral (2013) que se propõe a analisar as políticas habitacionais para reassentamentos de moradias e a maneira que o Estado, em uma relação assimétrica de poder, se utiliza “de um discurso de cidadania e justiça social-territorial” para “controle social do cotidiano dos pobres na produção do espaço urbano da referida comunidade”;
- M. R. Silva (2013) que “analisa a implantação da Operação Urbana Consorciada Vila Sônia (OUCVS)” como um instrumento urbanístico;
- J. Oliveira (2013) cujo objetivo foi “analisar a dinâmica da habitação popular no espaço urbano de Mossoró no período de vigência do Estatuto da Cidade (2001 a 2011)”, mostrando as dificuldades dos agentes municipais de aplicação dos princípios ditados pelo Estatuto;
- Batista (2013) que “investigou o modelo intervenção promovido pelo Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus — PROSAMIM [...]para intervenções urbanísticas, habitacionais e ambientais em cursos d’água”, de modo a revelar, por meio da espacialização, que o reassentamento das famílias provocou impacto em outros cursos d’água;
- Vasconcelos Filho (2013) discute “o direito à moradia na cidade de Araguaína”, à luz dos debates do direito à cidade e do direito á moradia adequada.

Alguns dos trabalhos abordaram a questão da expansão urbana e como isso é tratado pelo poder público. Foram diferentes as perspectivas apresentadas como a análise do ponto de vista do ordenamento territorial, da ação de atores, da construção de uma crítica ao modelo modernista de planejamento e de instrumentos de gestão. Os objetivos de cada autor estão listados a seguir:

- Amendola (2011) cujo objetivo “é o de avaliar a consolidação do espaço urbano do Rio de Janeiro à luz do ideário do ordenamento territorial urbano”;
- Bazolli (2012) que analisa a expansão urbana em Palmas buscando “compreender de que forma a cultura política patrimonialista e clientelista influenciou e continua influenciando no planejamento urbano”;
- Lima (2013) que tem como objetivo “investigar a produção do espaço urbano na cidade de Fortaleza-CE e a problemática da expansão territorial desordenada, regida pelo capital imobiliário”;
- Bertoli (2013) que realiza um debate teórico sobre a ligação entre epistemologia – ontologia-planejamento-paisagem com o objetivo de “reproblematizar a questão da subjetividade trazendo-a para a dimensão interna do sujeito”, criticando o modelo modernista do planejamento;
- Bias (2003) que tem como objetivo “avaliar os recursos disponíveis das imagens obtidas por meio dos sensores orbitais de alta resolução espacial (IKONOS) como subsídio ao planejamento urbano” aplicado a Sobradinho-DF;
- Reis Filho (2012) cujo objetivo é “desenvolver um estudo de caso acerca da gestão e planejamento urbano com o emprego das geotecnologias para tomada de decisão” em Teresina;

Alguns trabalhos abordaram a temática das políticas urbanas do ponto de vista da questão da participação na elaboração, conforme explicitados os objetivos de cada autor a seguir:

- Matias (2011) versa sobre a democracia digital na gestão urbana e se propõe “a investigar o universo da ciberdemocracia pela lógica do *phàrkamon* e possíveis alterações na gestão urbana participativa a partir dos sistemas de engenharia imateriais”;
- Novaes (2012) que traz uma reflexão “sobre um processo de participação realizado em Belém entre os anos de 1997 e 2004, na perspectiva da construção de um projeto coletivo de uso do território desta cidade”, processo implantado pelo Orçamento Participativo tornando-se posteriormente Congresso da Cidade;

- Rizzo (2013) se propõe a “analisar criticamente o planejamento urbano na era da globalização, tendo como recorte histórico a década de 1990”, especificamente o Plano Diretor de Campeche (SC), mostrando o envolvimento da população local nesse planejamento.

A respeito da questão da mobilidade urbana, os trabalhos encontrados apresentaram diferentes perspectivas, conforme detalhado a seguir:

- W. Ferreira (2002) que se propõe a “avaliar as condições de uso atual do espaço público da rua nas áreas centrais, identificando as variáveis que acarretam sua depreciação acelerada e sua respectiva perda de função”, mostrando que as áreas centrais não são planejadas para o uso de pedestres e ciclistas;
- Luz (2010) se propõe “avaliar a utilidade e o papel da CPTM<sup>34</sup> a partir da sua criação, como ente estruturador previsto na política de transportes” na região metropolitana de São Paulo, “considerando os impactos sociais, econômicos e demográficos causados pela modernização da ferrovia para passageiros”;
- A. Souza (2013) discute “a crise de mobilidade na metrópole paulistana” como resultado “de um conjunto de medidas que foram formuladas e implantadas através de políticas econômicas de orientação neoliberal”, que causam um agravamento das condições de circulação em São Paulo.

A discussão sobre o patrimônio urbano também foi um dos temas ligados às políticas urbanas, dentre as teses selecionadas.

- Cardoso (2007) cuja proposta é de “traçar um panorama urbano, histórico e atual das políticas públicas implantadas no município de Santos, em especial naquelas voltadas à zona central mais antiga da cidade, a partir da segunda metade do século XX”, mostrando que as políticas destinadas à revitalização do centro histórico são guiadas pelos interesses do mercado;
- Pereira (2007) defende a ideia de que “a preservação dos valores ambientais e patrimoniais urbanos de Corumbá depende do desenvolvimento de uma

---

<sup>34</sup> CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

consciência coletiva da sociedade local, pelo qual possam ser reconhecidos como bens preserváveis”, que por sua vez, “depende de uma ação mais incisiva do poder público no trato de uma gestão patrimonial”;

- Costa (2011) que tem por objetivo “analisar o ordenamento territorial urbano de Ouro Preto e Diamantina [...] compreendendo a ‘cidade histórica’ para além dos limites do tombamento e no contexto do que tratamos por patrimonialização global”, mostrando que as políticas de patrimônio são pensadas apartadamente do planejamento urbano.

Outras teses trataram sobre questões de segurança pública e acidentes de trânsito, colocando a espacialização dos fenômenos como um importante instrumento para a elaboração de políticas públicas, conforme detalhado por autor a seguir:

- Bernardino (2007) analisa na cidade de Uberlândia “as características dos acidentes de trânsito, as causas, o perfil do condutor, a distribuição temporal e a distribuição espacial dos acidentes de trânsito, além de identificar os segmentos e pontos críticos”;
- Freitas (2013) com o objetivo de “analisar os acidentes de trânsito envolvendo a população de zero a quatorze anos da cidade de Uberlândia no intuito de subsidiar as políticas públicas de prevenção e redução desses acidentes”;
- Verona (2006) que objetivou “analisar a distribuição da criminalidade urbana (furtos e roubos de veículos; roubos diversos - excesso de veículos; tráfico de entorpecentes e homicídio), nos bairros do Município de Jundiaí(SP)”.

Duas teses abordaram problemas específicos de administrações municipais no que tange às políticas urbanas, conforme detalhamento abaixo:

- Lahorgue (2004) analisa as políticas urbanas empreendidas pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre com o objetivo de “compreender quais são os limites que um partido de esquerda encontra administrando uma cidade inserida numa conjuntura onde o modo de produção de mercadorias é dominante”;

- Bacelar (2008) procura mostrar em sua tese que cidades pequenas, com menos de 10000 habitantes, possuem “problemas que transcendem o binômio: financeiro-ambiental”.

Por fim, a tese de E. Freitas (2013) traz reflexões sobre as alterações na estrutura da COPASA - Cia de Saneamento de Minas Gerais e a organização dos trabalhadores para enfrentar a nova ordem.

A análise conjunta das teses que versaram sobre temas de políticas urbanas mostram que as linhas que separam os subtemas encontrados é tênue. O que se buscou aqui foi equalizar os objetos abordados pelos autores, embora seja visível que muitas vezes os subtemas se sobreponham. Por exemplo: quando se fala de desigualdades sócio-espaciais aparece o tema habitação, ou quando se aborda a temática da participação social, também é abordada a questão do ordenamento da cidade. Na verdade, isso pode ser considerado como um indicador da espacialidade dessas políticas, uma vez que revela a inter-relação entre os problemas.

As políticas públicas entram nas discussões dos trabalhos de políticas urbanas de também de diferentes maneiras, seguindo as mesmas características dos temas anteriores, o que permite que também se classifique os trabalhos como análises de políticas, análise de questão pública, estudos de território e estudos sobre o instrumental técnico de análise espacial.

Assim, as análises de políticas dentro do tema urbano tiveram como característica principal a análise de estratégias, planos e programas específicos aplicados ao território: a política municipal de áreas verdes e de habitação, operações urbanas, gestões participativas, o Programa de Aceleração do Crescimento, o Programa Monumenta e o Programa URBAN da ONU, o PROSAMIM etc. Dentre documentos específicos de políticas analisados, destacam-se o Estatuto da Cidade e Planos diretores, pois foram bastante abordados. Há que se ressaltar que um dos trabalhos não chegou a fazer nenhuma pesquisa aplicada, trazendo uma discussão mais conceitual sobre planejamento.

Alguns trabalhos foram considerados como análises de questão pública, pois enfocam o tipo de fizeram estudos específicos de certas questões em determinados recortes territoriais, considerando as políticas públicas como um dos fatores na composição da questão. São exemplos dessas questões as relacionadas à defesa civil, ao uso de espaços públicos, à mobilidade cotidiana, ao direito à moradia, às desigualdades sócio-espaciais, à regularização

fundiária de interesse social, à propriedade e contra-propriedade urbanas, à patrimonialização, à criminalidade e aos acidentes de trânsito.

Já os estudos de território foram assim classificados porque a motivação do estudo parte diretamente da configuração espacial ou das transformações no espaço. São realizados estudos, análises e diagnósticos de determinado território, a partir de uma seleção de indicadores com vistas a fomentar futuros planos ou políticas ou para verificar como as políticas participam da transformação de determinado território. São exemplos desse tipo de estudo dentro da temática das políticas urbanas os estudos de clima urbano, o levantamento de problemas em cidades de pequeno porte e alguns estudos sobre a expansão urbana.

Dentre os trabalhos sobre políticas urbanas também foram encontrados aqueles que enfocaram o instrumental técnico de análise. Esses estudos defendem o uso de sistemas de informações geográficas como instrumentos de gestão urbana, como por exemplo, os que analisam as potencialidades do processo GEO (*Global, Environmental Outlook*), das imagens de sensores orbitais de alta resolução, de sistemas de informações de habitação, da cartografia temática e de geotecnologias de uma maneira geral.

A respeito das discussões teóricas empreendidas sobre políticas públicas, destacam-se as discussões sobre os diferentes estágios da política pública e as discussões sobre as políticas públicas serem fatores de segregação espacial. As políticas urbanas foram abordadas do ponto de vista dos instrumentos de planejamento urbano fornecidos por elas. O papel do Estado na questão urbana e na organização espacial também foram tratados. Parte considerável dos trabalhos tratou sobre gestão e planejamento urbano, entretanto, alguns deles apresentaram discussões sobre planejamento da paisagem e gestão e planejamento ambiental, ou ao menos sobre a dimensão ambiental no planejamento urbano.

Sobre as noções, conceitos e categorias geográficas acionados, no caso das teses que discutiram temas de políticas urbanas, pode-se afirmar que o espaço tomou posição central. Ele é usado em termos de organização e estruturação espacial, produção do espaço, distribuição espacial, espacialidade, espacialização e sua forma urbana ou espaço urbano. O território foi acionado para se falar de desigualdades, ordenamento territorial, justiça sócio-territorial, territorialização e desterritorialização. Entretanto, cabe incluir nessa lista os conceitos de paisagem, ambiente, cidade, região e lugar.

A complexidade do modo de vida urbano é refletido na discussão que envolve suas políticas públicas urbanas. Os conflitos decorrentes dos diferentes usos do território que se faz nos espaços urbanos são evidenciados pelas análises geográficas. Em geral, mostra-se que as

políticas públicas e o planejamento não são pensados do ponto de vista daqueles que têm na cidade um uso como abrigo e sim como recurso. Assim, as necessidades de moradia, mobilidade, bem-estar dos cidadãos ficam em desvantagem nas políticas e no planejamento urbano atual, frente às necessidades de expansão do capitalismo.

Há que se destacar também que alguns desses trabalhos mostraram que a política urbana deve levar em consideração a organização do espaço urbano, a partir de múltiplas questões envolvidas, que não se restringem somente às questões urbanas, mas que envolvem a integração de outras políticas, como a política rural, a política ambiental, ou mesmo políticas de setores econômicos como a indústria e o turismo.

### **E) Políticas Rurais**

Os trabalhos referentes a temas de políticas rurais puderam ser organizados em quatro tipos: agricultura familiar, modernização e agronegócio, reforma agrária e relação espaço/urbano. As quantidades referentes a cada tipo estão ilustradas na Tabela 8 a seguir:

**Tabela 8 - Teses sobre Políticas Rurais**

<b>Políticas Rurais</b>	
<b>Agricultura familiar</b>	<b>9</b>
<b>Modernização e Agronegócio</b>	<b>4</b>
<b>Reforma Agrária</b>	<b>4</b>
<b>Relação Rural/Urbano</b>	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>19</b>

Organização: FERNANDES (2015)

Entre as teses que fizeram estudos sobre temas relativos a políticas rurais, destacam-se as que trataram a questão da agricultura familiar. Os estudos sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e sobre os Territórios Rurais são os mais representativos, conforme detalhado por autor a seguir:

- C. Medeiros (2002) faz uma avaliação do Pronaf e busca "compreender a dinâmica espacial do Sudoeste Paulista, destacando o papel representado pelo produtor familiar nesta dinâmica, através de uma abordagem social e econômica";

- Alencar (2010) tem como principal objetivo analisar a “contribuição do Pronaf às alterações do espaço rural do Semiárido piauiense”, buscando compreender o papel do Estado Capitalista na produção e regionalização do espaço e as transformações no espaço rural e suas relações com o urbano a partir das políticas públicas;
- Marin (2010) analisa “o papel das políticas públicas no processo de transformação do território rural na Quarta Colônia, as novas funções do rural e as estratégias de reprodução socioeconômica da agricultura familiar”. O autor trabalha na análise dos Programas Pronaf, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania;
- Núbia dos Santos (2010) tem como objetivo “analisar o processo de reprodução do campesinato alagoano e sergipano, considerando as políticas públicas para o meio rural”, a saber: PNRA (Política Nacional de Reforma Agrária); Pronaf; PAA (Programa de Aquisição de Alimentos); Previdência Rural e a política social do Bolsa Família;
- Clemente (2011) que, partindo da reflexão sobre políticas públicas destinadas a pequenos proprietários rurais, tem o propósito “averiguar o papel do Programa de Microbacias Hidrográficas na região de Jales, buscando analisar em que medida tal política tem contribuído para promover o desenvolvimento rural da referida área”.
- Genésio dos Santos (2011) trata sobre a interface das políticas rurais com a questão dos recursos hídricos e a questão ambiental. O objetivo do autor foi “analisar as intervenções públicas dos Projetos Califórnia, Nova Califórnia e Jacaré-Curitiba no território do Alto Sertão Sergipano, no tocante à agricultura irrigada, à degradação ambiental e à dinâmica territorial”.
- Maia (2012) analisa “a sustentabilidade e os principais sistemas agrícolas na agricultura familiar no município de Vitória da Conquista”;
- P. de Souza (2012) busca “compreender a inserção de políticas públicas e as perspectivas para o desenvolvimento dos municípios rurais no EDR (Escritório de Desenvolvimento Rural) de Presidente Prudente”, a partir da análise do Pronaf e do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas;
- Alcantara (2013) que tem como objetivo “analisar o desenvolvimento territorial no âmbito do espaço rural, sob o prisma da gestão social que se

engendra em um contexto de descentralização e governança”, materializada nos Colegiados Territoriais.

Algumas teses trataram sobre a modernização dos campos e o fortalecimento da agroindústria e seus efeitos no território, conforme detalha-se a seguir:

- Gonçalves (2008) que buscou “compreender as transformações socio-espaciais que ocorreram a partir da modernização dos cerrados e implantação do complexo Soja no Sul Goiano (1970 a 2005)”;
- M. Medeiros (2009) que teve como objetivo “analisar o desenvolvimento do setor agroalimentar brasileiro, no período pós-1990, e suas relações com as oscilações da economia brasileira, com sua inserção internacional e com a política agrícola”;
- Inocêncio (2010) que analisa o papel do Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado, PRODECER, nas transformações territoriais do Cerrado;
- Lacerda Júnior (2011) que “analisar o processo de construção e uso do território em função das políticas públicas desenvolvimentistas agrárias que permitiram a modernização da agricultura nos cerrados”, aplicando sua pesquisa a Rio Verde Goiás;

Dentro do grupo de teses que abordam temas de políticas rurais, é preciso destacar o subtema da reforma agrária. Os trabalhos selecionados apresentam postura bastante crítica em relação à maneira que é tratada a questão fundiária nas políticas, conforme mostrado a seguir:

- A. de Oliveira (2005) que discute “os liames teóricos e práticos que compõem a política “reforma agrária de mercado” implementada pelos governos estadual e federal, em parceria com o Banco Mundial entre os anos de 1996 e 2004”;
- Ramos Filho (2008) que faz uma análise do “processo de (des)(re) territorialização dos camponeses, mediante a compra de terras com financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário(PNCF) e a luta pela reforma agrária, realizada pelo MST”;

- Mattos Júnior (2010) analisa as discontinuidades das políticas de reforma agrária e seus efeitos no processo produtivo no Assentamento Entroncamento, buscando compreender de que maneira as instituições de todas as esferas se articulam;
- Torres (2012) busca mostrar em sua tese como as políticas fundiárias no Oeste paraense “funcionaram, na prática, como forma de apropriação de terras por madeireiras e força de expropriação de camponeses (ribeirinhos e antigos seringueiros, legalmente entendidos como populações tradicionais)”.

Alguns trabalhos enfocaram a questão da relação rural /urbano nos processos de política e de gestão, conforme detalhado a seguir:

- Rosas (2010) que analisa “a relação dualista entre o rural e o urbano no Extremo Noroeste Paulista”, por meio da análise da paisagem e do modo de vida das pessoas, ou seja, seus padrões culturais, considerando “os fatores internos (cultura) e externos (políticas e uso de objetos) às famílias rurais”;
- Ferreira (2013) que teve como objetivo “analisar as políticas públicas voltadas para a agricultura urbana e a agricultura periurbana”, considerando que as políticas públicas voltadas a essas agriculturas, por não terem base local, são ineficazes;

De um modo geral, foram identificados os dois pontos de partida mais comuns das análises anteriores, configurando também nos trabalhos sobre temas de políticas rurais as análises de política e os estudos de território. Entretanto, as análises de política foram a maioria, representadas por estudos sobre as políticas de reforma agrária, os Territórios Rurais, o Programa Nacional de Agricultura Familiar etc. Os estudos de território foram aqueles que buscaram entender as transformações de determinado território e o papel das políticas públicas nesse processo, contemplando os estudos sobre a modernização dos campos e o modo de vida camponesa. Não foi identificado dentre as pesquisas sobre questões de políticas rurais nenhum trabalho cujo ponto de partida tenha sido a discussão de uma questão ou problema público.

Menos da metade das teses trouxe discussões teóricas sobre políticas públicas. Uma parte das fundamentações teóricas apresentou discussões sobre o papel do Estado, enquanto

outras trabalharam diretamente o conceito de política, mas somente uma fez a discussão de modo a relacionar com o campo. Um fato interessante é que nos estudos de temas de políticas rurais não foram encontradas discussões sobre planejamento e gestão, o que pode ser relacionado ao fato das ações destinadas ao meio rural serem pontuais.

As noções e categorias geográficas trazidas à análise conferem centralidade ao espaço, por meio das análises das funções do meio rural, das relações sócioespaciais, da organização espacial, das transformações, da espacialização. O território também foi bastante acionado, por meio da análise de seus usos, do ordenamento territorial, dinâmicas territoriais, territorialidades.

A análise conjunta das teses que tratam de temas de políticas rurais permitiu compreender que a discussão sobre o espaço rural requer que se atente ao problema da concentração fundiária, ao campesinato, às técnicas agrícolas, às condições sociais, entre outras. As discussões sobre a agricultura familiar mostram que a observação do modo de vida desses agentes é que deve nortear a elaboração de políticas voltadas a essa questão.

Os estudos sobre a modernização dos campos mostram que as políticas de incentivo a esse setor provocam profundas alterações no território, alterando sua dinâmica territorial. As discussões sobre a relação urbano/rural mostram que as fronteiras que separam o que é um tema propriamente urbano do que é um tema propriamente rural nem sempre são tão claras.

Já as discussões sobre reforma agrária mostraram que os benefícios do modelo vigente são voltados ao mercado de terras, pois são feitas por meio de crédito fundiário e não por desapropriação. O trabalho de Mattos Júnior ressalta que as avaliações das políticas de reforma agrária levam em consideração somente dados estatísticos e não comprovam sua efetividade no território, levando ao autor a defender que sejam feitas avaliações qualitativas dessas políticas.

Assim, os estudos sobre temas de políticas rurais apresentaram algumas características diferentes dos estudos anteriores. A temática mostra que a discussão sobre a política rural se trata na verdade da discussão sobre o espaço rural, um espaço caracterizado por um modo de vida, por formas-conteúdo, organização espacial, relações de poder, entre outros aspectos espaciais específicos. A intervenção política nesse espaço requer que se supere sua visão estritamente setorial. As políticas fragmentadas impossibilitam que se pense na totalidade dessa realidade social.

### 3.4 – ABORDAGENS GEOGRÁFICAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A proposta da análise das teses partiu da consideração de que esses trabalhos são discussões sobre temas diferentes, mas o que se pretende resgatar nessa análise ultrapassa as especificidades dadas pelos debates relativos a tipos específicos de políticas. Dessa forma, o que se pretendeu apreender são as linhas gerais sobre o debate das políticas públicas na Geografia, como as políticas públicas são concebidas e abordadas do ponto de vista geográfico.

O primeiro ponto que precisa ser ressaltado nos trabalhos é que as abordagens da Geografia sobre políticas públicas são direcionadas à dimensão espacial dos fenômenos. Esse fato é comprovado primeiramente pela grande quantidade de trabalhos que versam sobre as políticas públicas espaciais, representando mais de 75% dos trabalhos. Mas, além disso, é possível assinalar que os outros trabalhos sobre políticas sociais e políticas setoriais/econômicas também possuem ligação com a dimensão espacial. Mesmo nos casos de trabalhos que se desvirtuam do debate central do espaço, observa-se que esses não deixam de utilizar noções geográficas na análise; contudo, há algumas teses em que os autores apresentam ‘crise de identidade’ centralizando a análise em fatores econômicos ou culturais.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que esses números reforçam a ideia da ligação das políticas públicas com o espaço e o território, isso também indica outras implicações espaciais das políticas públicas, que não se restringem às políticas que se fundamentam na discussão espacial.

Outro fato observado no conjunto das teses é que algumas trataram das interfaces entre diferentes políticas como a política urbana e a política ambiental, a política ambiental e a política econômica, a política setorial com política ambiental, entre outras. Isso remete à necessidade de que as políticas não devem ser pensadas de maneira fragmentada, pois seus efeitos incidem em outras questões não previstas nas formulações. Mais do que isso, a discussão sobre a inclusão de problemas na formação da Agenda deve levar em consideração que do ponto de vista espacial a geografia produzida por determinada política está entremeada por outras geografias no espaço.

Foram pouco representativas as discussões teóricas sobre o conceito de políticas públicas, planejamento e gestão. De um modo geral, confirmou-se a expectativa de pouco aprofundamento nas questões relativas aos mecanismos de políticas públicas nessas discussões. Os poucos trabalhos que apresentaram discussões teóricas não se atentaram à

necessidade de se realizar a conexão entre as noções de políticas públicas e as noções e categorias geográficas. Chama a atenção o fato de que mesmo nos trabalhos sobre as políticas públicas espaciais, em vários deles, a interlocução das políticas públicas com os conceitos-chave da Geografia é negligenciada.

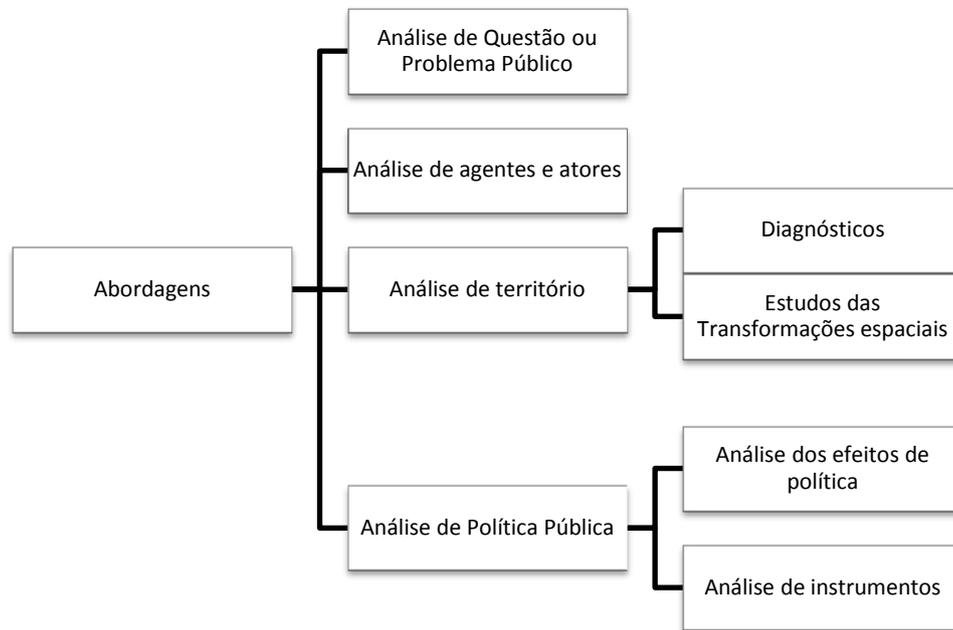
Trata-se de um problema de comunicação entre as duas áreas visto que ambas concebem as políticas públicas por olhares diferentes. Do ponto de vista geográfico, de uma maneira geral, as políticas públicas são compreendidas a partir de seu contorno, não explorando seu conteúdo. Do ponto de vista interno de sua área de conhecimento, a tendência é trabalhar o conteúdo das políticas, explorando pouco as formas que elas assumem. Nesse sentido, os diferentes pontos de vista podem ser complementares.

É preciso destacar ainda que alguns autores levantam questões específicas de políticas públicas, sem partir de sua discussão conceitual. É o caso dos trabalhos que questionam a atuação protagonizada por atores privados na elaboração de políticas públicas, defendem o uso de instrumentos para a tomada de decisões, como o sistema de informações geográficas, ou reconhecem a diferenciação entre políticas públicas e políticas privadas.

A análise conjunta das teses permitiu então que se constatasse que, apesar dos autores identificarem as políticas públicas como um dos assuntos de seus trabalhos, muitos deles não as colocam em uma posição central. Partindo disso foi feita uma apreciação das teses selecionadas para verificar os tipos de pesquisa realizados, a partir da lógica proposta, observando, afinal, como são abordadas as políticas públicas.

A partir dessas reflexões, é possível identificar quatro elementos principais nas diversas abordagens da Geografia sobre políticas públicas: as questões e problemas públicos, o Estado e outros agentes, o território de análise e as políticas públicas. O posicionamento assumido por cada um desses elementos é que estabelece os diferentes tipos de abordagem selecionados. Portanto, foram identificadas quatro abordagens: as análises de questão ou problema público; de agentes e atores; de territórios e; de políticas públicas.

**Figura 11 - Abordagens geográficas sobre políticas públicas**



**Fonte:** Elaborado pela autora

Os trabalhos considerados como **análises de questão pública**, enfocam a discussão das questões ou problemas públicos que podem ser ou não temas de políticas públicas em determinados recortes territoriais. Essa abordagem questiona a existência de política pública, podendo também mostrar a reverberação de outras políticas na questão. Diferenciam-se das análises espaciais, pois nesses casos há uma preocupação maior em se retomar a discussão teórica que envolve o problema abordado e o direcionamento às políticas públicas é mais direto. As políticas públicas ou aspectos específicos de política são inseridas no debate como um dos fatores a serem analisados. Nesse sentido, podem contribuir na formação da Agenda.

A **análise da atuação de determinados agentes e atores**, públicos ou privados, na elaboração ou implementação de uma política, plano, programa ou projeto em determinado recorte espacial é caracterizada por focar na questão da participação de agentes e atores na elaboração de políticas públicas ou ainda no surgimento de movimentos sociais impulsionados pela determinação de políticas públicas. Como contribuições tem-se a defesa de que a formação da agenda e a formulação das políticas não devem se restringir ao ponto de vista meramente instrumental, ou a somente uma análise quantitativa de dados.

Mostra-se também que as alterações no território propiciam o surgimento de novos atores e agentes sociais. Dessa maneira, nesses trabalhos prevalecem a análise dos territórios, das territorialidades envolvidas e dos conflitos territoriais.

As **análises de território** se caracterizam principalmente por serem estudos de caso e partirem de um determinado recorte espacial. Podem ser divididos em dois grupos: os **diagnósticos de área** e os **estudos das transformações espaciais**.

Nos **diagnósticos** considera-se que a caracterização da paisagem antecede à tomada de decisões em políticas públicas, fato que os torna verdadeiros inventários sobre determinadas frações do território voltados à intervenção no território. Há uma certa tendência de que sejam evidenciados o instrumental analítico como as geotecnologias e os zoneamentos. Assim, o território é analisado sob o ponto de vista do uso e ocupação do solo, da análise geoambiental, da geomorfologia e da paisagem.

A expectativa é de que esses estudos contribuam na formação da agenda para as políticas públicas, mas para tal, deveriam abordar o território para além de sua materialidade, englobando suas ações e agentes envolvidos. Assim, apresentam como ponto crítico a necessidade de aprofundamento no debate da questão de política pública. Geralmente fica um diagnóstico alheio aos conflitos e à integração com outras questões de políticas. A justificativa (no que diz respeito à importância do trabalho) para a realização desse tipo de pesquisa não fica clara, o que significa uma perda de efetividade dos estudos. Fala-se de problemas, conflitos, vulnerabilidades genericamente e a construção do discurso não é feita para realmente alcançar os formuladores de políticas públicas.

Já os **estudos das transformações espaciais** foram assim classificados porque partem diretamente das transformações no espaço e se caracterizam como estudos que mostram o antes e o depois nos territórios em intervalos de tempo determinados. Esses estudos são realizados para verificar como as políticas, dentre outros fatores, participam da transformação de determinado território. Para isso são analisados os usos do território, as regiões induzidas, a transformação do espaço e as territorialidades.

A importância de analisar as transformações espaciais partindo do território e não de uma política específica pode revelar que os efeitos produzidos por determinada política não se restringem a seus resultados previstos. Esses estudos mostram justamente como as políticas públicas alteram a geografia dos territórios em que incidem, possibilitando compreender os sistemas de objetos e ações que se estabelecem quando as políticas públicas encontram as rugosidades no território. Assim, esses estudos podem ser importantes para todas as ações de

política pública (montagem de agenda, formulação, implementação, decisão e avaliação), mas a vinculação com uma política ou o exercício de problematizar as transformações ocorridas devem ser aprofundados.

Nos casos das **análises de políticas**, são apresentados estudos nos quais as políticas públicas aparecem como assunto principal. Esses estudos não seguem um mesmo padrão, podendo ser identificados por diferentes tipos conforme explicados a seguir: **análise dos efeitos** de uma política e **análise de instrumentos** de políticas públicas.

As **análises dos efeitos** de uma política, plano, programa ou projeto em determinado recorte espacial se referem à implementação de uma política pública em determinado território, de maneira a mostrar as transformações ou resistências espaciais ocorridas. Nesses casos a discussão sobre política pública não necessariamente parte da discussão conceitual sobre políticas públicas, planejamento e gestão, mas nesse tipo de análise necessariamente os planos, políticas e programas de governo aparecem de maneira isolada ou conjuntamente.

Assim, analisa-se a organização espacial decorrente da implementação de políticas públicas específicas, o ordenamento do território que muitas vezes é definido por elas, sua espacialidade, os conflitos no território gerados pela implementação de objetos geográficos, pelos diferentes usos e pelas territorialidades, definidas ou não pelas políticas.

Por fim, a **análise de instrumentos** necessários à implementação de políticas em determinado recorte espacial revela diferentes tipos de instrumentos que podem ser utilizados para a efetivação das diretrizes contidas nas políticas. Nesses casos são mais comuns o sensoriamento remoto, o mapeamento do uso do solo, sistemas de informação geográfica. Eles são geralmente utilizados para que definam áreas prioritárias ou formas de atuação.

De um modo geral, o que foi possível observar na análise das teses é que a dimensão espacial das políticas públicas está presente em todas as abordagens. Mas o fato das teses não apresentarem um referencial sobre políticas públicas constitui como um ponto crítico para aprofundamento por parte dos geógrafos. A discussão sobre o papel do Estado na organização espacial e no ordenamento do território precisa se envolver mais com os mecanismos do processo das políticas públicas para que possa se alinhar ao debate interno das políticas públicas, contribuindo com identificação de reais necessidades sociais.

Dessa forma, os resultados encontrados mostram que o olhar geográfico sobre as políticas públicas contribui com a identificação de problemas sociais, a formulação de propostas, a inclusão de agentes sociais no debate, a articulação entre políticas, a avaliação

dos efeitos produzidos pelas políticas públicas nos territórios e a definição das escalas de ação e de recortes espaciais.

## CONCLUSÕES

É preciso ter clareza que a Geografia tem um objeto de estudos com vistas a conhecer a sociedade. E, da mesma forma, qual é o sentido da Ciência? Trata-se de conhecer a realidade para transformar e, neste sentido acabar com nossos limites, com nossas frustrações, com nossos grilhões, sempre historicamente determinado. Ou a ciência serve para isso, ou é alguma brincadeira para dar emprego a algumas pessoas e, diga-se de passagem, brincadeira cara, pois nós cientistas custamos muito socialmente. (GONÇALVES, 1987, p. 24)

A tese aqui defendida é de que as políticas públicas possuem uma geografia imbricada, incipientemente explorada. Há nessa afirmação dois pontos que foram explorados e que levaram ao encadeamento de ideias que fundamentam essa afirmação. O primeiro ponto diz respeito à geografia imbricada nas políticas públicas, pois isso significa reconhecer que as políticas públicas possuem uma dimensão espacial. Mas essa dimensão espacial só faz sentido a partir de seu fundamento geográfico, que significa compreender o espaço se realizando a partir da constante interação do ser humano com seu meio. Isso requer que se compreenda as políticas públicas como um processo social que se realiza espacialmente.

O segundo ponto diz respeito à maneira como essa geografia imbricada tem sido explorada, tanto por parte dos formuladores de políticas públicas, quanto por parte dos próprios geógrafos. Nesse sentido, das duas partes pode-se afirmar que ela tem sido explorada ainda de maneira incipiente.

Da parte daqueles que formulam as políticas, o histórico de atuação do Estado permite compreender que isso ocorre porque os conceitos de espaço e território, quando usados nas políticas públicas mais recentes, são destituídos de sua significação geográfica. Soma-se a isso o fato da ciência geográfica ter perdido pouco a pouco os papéis que lhe foram atribuídos quando da formação dos Estados Nacionais.

Da parte dos geógrafos pode-se afirmar que é inegável que haja um debate sobre a dimensão espacial das políticas públicas, mas esse debate se encontra ainda bastante disperso e ainda carente de uma linguagem unificadora. A dimensão espacial das políticas aparece em debates paralelos sobre políticas específicas, o papel do Estado ou planejamento e gestão. Assim, considera-se ainda incipientemente explorado porque o debate dentro da ciência geográfica carece de sistematização e aprofundamento nos mecanismos de políticas públicas.

A análise das teses permite apresentar um panorama dos trabalhos sobre políticas públicas na Geografia. Esse panorama à primeira vista não nos revela muitas informações, pois parece um emaranhado de estudos fragmentados e que não se comunicam. No entanto, essa exploração pode servir como abertura a outros questionamentos e também como referencial na busca por um maior aprofundamento no tema.

Dessa forma, é preciso compreender que a discussão empreendida nessa tese partiu da ideia da intrínseca relação entre geografia e políticas públicas. Essa relação pode então ser pensada de diferentes formas. Primeiramente a partir da geografia das políticas públicas, ou seja, a partir da compreensão de que as políticas públicas, ao incidirem no território, provocam alterações na configuração espacial e nas relações que ali se estabelecem. Assumir que existe uma geografia imbricada às políticas públicas significa reconhecer que as políticas públicas acontecem no espaço e que são capazes de reposicionar seus elementos, criar formas espaciais ou render-se às rugosidades existentes, dando-lhes novos significados.

A dimensão espacial revela a geografia assumida por um território quanto às intervenções de determinada política pública. Reconhecer a existência da geografia das políticas públicas significa admitir que elas nascem de relações sócio-espaciais e produzem efeitos sobre essas relações. Logo, a elaboração dessas políticas não deve ser feita descartando essas informações, fazendo do espaço uma tábula rasa.

No entanto, a relação da geografia com as políticas públicas também pode ser pensada a partir do conhecimento e intencionalidades geográficas que são inseridas nessas políticas públicas, ou seja, a partir das leituras e reflexões feitas mediadas pela análise do espaço geográfico reorganizado por essas políticas. Essas leituras nos permitem a construção de um conhecimento geográfico que tem importante papel na maneira como é estabelecida a relação entre o indivíduo e seu meio. Independentemente de se estabelecer ou não um ciência capaz de sintetizar esse conhecimento, as ações da sociedade são carregadas de geografia enquanto conhecimento.

Isso faz com que seja necessário compreender as políticas públicas sob um ponto de vista geográfico, enquanto ações se objetivam no espaço e são dotadas de intencionalidades e discursos que, muitas vezes se contradizem. A discussão das políticas públicas então não se restringe somente a entender a ação dos governos, pois sua compreensão deve incluir suas motivações e os efeitos que produz. Isso induz a olhar cada um dos estágios da política sob uma perspectiva geográfica.

Além disso, propõe-se que a relação entre geografia e políticas públicas seja pensada a partir das reflexões trazidas pelo estabelecimento da Geografia enquanto ciência que estuda o espaço. Dessa maneira, assume-se que a leitura dessa geografia produzida é responsabilidade da ciência geográfica, o que permite uma análise da dimensão espacial mais coerente.

No Brasil, a ciência geográfica somente foi reconhecida oficialmente enquanto ciência na década de 1930. Nessa mesma década foram criados O IBGE e os cursos de graduação em Geografia. Os trinta primeiros anos de existência do IBGE foram anos de ouro para a Geografia, no entanto, ela mal teve tempo de participar de forma efetiva da elaboração de políticas territoriais.

Poucos anos após ser efetivada como uma ciência de grande presteza de serviços à sociedade, por meio da coleta de informações e por meio das reflexões a respeito da gestão do território, com a criação do IBGE, a Geografia foi tolhida de suas funções. Quando da intervenção militar, o IBGE passou a exercer somente a função de coletor de dados, dentro do aparato institucional do Estado. No entanto, mesmo com o retorno da democracia o IBGE foi mantido apartado das discussões sobre políticas públicas e das grandes decisões, o que pode ser considerado um símbolo da maneira como a Geografia é vista pelos formuladores.

Isso permite que outras ciências inseridas no contexto governamental descubram a conexão das políticas públicas com o espaço e o território e passem a analisa-las sem recorrer à Geografia. Dessa forma, as políticas públicas continuam produzindo geografias, conscientemente, mas sem a participação efetiva da ciência geográfica na formulação dessas políticas.

Aliado a isso, a pós-graduação em Geografia no Brasil demorou a ser organizada e fortalecida, não tendo ainda chegado a um nível de maturidade científica suficiente para que os debates internos sejam levados para fora dos programas de pós-graduação.

Por outro lado, cabe também ao poder público compreender que o que é produzido na academia tem muita serventia para a elaboração das políticas públicas. Um acompanhamento sistemático das análises e críticas poderiam contribuir bastante para esse diálogo, desde que se mantivessem a liberdade e a autonomia das universidades.

As contribuições que a ciência geográfica fornece ao estudo e formulação de políticas públicas são reveladas ao longo da tese à medida em que se analisa o papel do conhecimento geográfico na formulação de políticas, as contribuições efetivamente dadas ao longo do processo histórico de formação dos Estados Nacionais, e pela análise do tratamento recebido

pelas políticas públicas nas teses de doutorado defendidas em programas de pós-graduação em Geografia no Brasil.

O presente trabalho permite compreender que, embora os Estados Nacionais continuem a lançar mão de um conhecimento geográfico nas políticas públicas, alterando a geografia do território, eles o fazem passando ao largo do conhecimento produzido pela ciência geográfica, que adquiriu um *status* apenas de coletora de dados aos olhos do Estado.

Por outro lado, o conhecimento geográfico científico a respeito de políticas públicas revelado pelas teses encontra-se dissipado nos inúmeros estudos de caso existentes, necessitando ser sistematizado e melhor debatido. Quando tomados em conjunto, esses textos mostram que a importância de um olhar para a dimensão espacial das políticas públicas é evidenciada pela incongruência na formação de suas agendas, pela desconsideração das especificidades territoriais na formulação de propostas, pelo não atendimento aos interesses de diversos agentes do território, por meio de decisões verticalizadas e pelos efeitos de sua implantação nos territórios.

É papel da ciência geográfica expor e explicar as desigualdades e injustiças que os sistemas econômicos-políticos impõem aos cidadãos, revelar as limitações desses sistemas, suas preferências e os efeitos das políticas públicas. A Geografia revela fatos que incomodam, pois pode revelar as contradições. Revela o que aqueles preferem manter acobertados. Mas se os agentes públicos querem realmente enfrentar os problemas públicos, é preciso se permitir enxergar essa realidade espacial complexa, desajustada e pensar em estratégias que promovam novos ajustes para corrigir as distorções.

As discussões sobre políticas públicas devem ser levadas a uma visão de totalidade. Revelando o quanto cada ação dos governos influencia em tantos outros setores ou questões não restritivos. De que adianta dar incentivos fiscais para a implantação de fábricas em determinadas cidades se as cidades não tem capacidade de acolher a migração provocada por tal ação, e sequer se pensa nessa reorganização espacial decorrente? Quantas outras questões estão envolvidas e que são ignoradas: moradia, saneamento, transporte, segurança, abastecimento, resíduos sólidos, degradação ambiental, etc. No máximo vão lembrar de construir novos setores habitacionais mas pela simples oportunidade de se fazer especulação imobiliária.

Pensar em uma geografia das políticas públicas vai muito além da espacialização das políticas. Vai além de ver o espaço refletindo as políticas públicas. A geografia das políticas públicas deve fazer pensar o espaço para além de um simples sistema de objetos e pensa-lo a

partir da proposta de Santos, como um conjunto indissociável de sistemas e objetos e sistemas de ações. É enxergar o território sendo usado e não um palco.

Por fim, o espaço precisa ser compreendido enquanto dimensão da sociedade, que em conjunto com as demais dimensões proporcione a visão da realidade enquanto totalidade. Para que esse quadro seja mudado, os decisores políticos precisam compreender o que os geógrafos fazem e as pesquisas na Geografia precisam se direcionar para a discussão da geografia das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, S. D. **Planejamento Governamental: a SUDECO no espaço mato-grossense - contexto, propósito, contradições.** 2001. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ALCANTARA, F. V. D. **Gestão social nos territórios rurais: limites e possibilidades do agreste de Alagoas.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013.

ALENCAR, M. T. D. **PRONAF como instrumento de atuação do Estado no espaço rural do semiárido piauiense. 2010.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

ALMEIDA, M. A. **Política de desenvolvimento e estruturação do espaço regional da área de Bodoquena em Mato Grosso do Sul.** 2005. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005.

ALMEIDA, N. A. R. L. D. **Conservação no cerrado, território, política pública: mosaico Sertão Veredas-Peruaçu.** 2008. 218 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2008.

ALMEIDA, R. S. D. **A Geografia e os Geógrafos do IBGE no Período 1938-1998.** 2000. p. 634. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

ALVES, L. D. S. F. **Culturas de ordenamento territorial do turismo das regiões metropolitanas de Fortaleza-CE, Natal-RN, Recife-PE e Salvador-BA.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

AMENDOLA, M. **Uma avaliação do ordenamento territorial no processo de planejamento governamental: estudo do Rio de Janeiro.** 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ANDRADE, M. R. M. D. **Planejamento Ambiental da APA Cabuçu - Tanque Grande Guarulhos - SP.** 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ANDREOZZI, S. L. **Planejamento e gestão de bacias hidrográficas: uma abordagem pelos caminhos da sustentabilidade sistêmica.** 2005. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005.

ARAUJO, R. S. P. **Contradições do planejamento territorial do Turismo no Brasil - O distrito de São Francisco Xavier, São José dos Campos.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ASSIS, E. G. **A gestão social da água na sub-bacia hidrográfica do Rio do Peixe: semiárido paraibano.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

AZEVEDO, F. F. D. **Entre a cultura e a política: uma geografia dos currais no sertão do Seridó Potiguar.** 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.

AZEVEDO, T. S. D. **Legislação e Geotecnologias na Definição das Áreas de Preservação Permanente e das Reservas Legais: Aplicação à Bacia do Córrego das Posses, Município de Extrema – MG.** 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BACELAR, W. K. D. A. **A pequena cidade na teia da aldeia global: as relações sócio-políticas e especificidades de Estrela do Sul, Grupiara e Cascalho Rico - MG.** 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

BAITZ, R. **Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade: nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra-propriedade.** 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BARBOSA, A. M. **Educação, desenvolvimento e migração em cidades médias de Minas Gerais equipadas com Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

BARBOSA, R. P. A indústria como um uso do território no contexto da política de Desenvolvimento Produtivo. In: STEINBERGER, M. **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013. p. 221-244.

BASTOS, F. D. H. **Movimentos de massa no Maciço de Baturité(Ce) e contribuições para estratégias de planejamento ambiental.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

BATISTA, S. P. M. **Injustiça socio-ambiental: o caso PROSAMIM.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

BAZOLLI, J. A. **Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

BERMUDEZ, O. B. **GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM DUAS ÁREAS METROPOLITANAS DA AMÉRICA DO SUL: CALI - COLÔMBIA E CAMPINAS - BRASIL.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

BERNARDINO, A. R. **Espacialização dos acidentes de trânsito em Uberlândia(MG): técnicas de Geoprocessamento como instrumento de análise - 2000 a 2004.** 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BERRETA, M. D. S. R. **Gestão democrática das águas: os desafios à participação dos agricultores da bacia hidrográfica do Arroio Ribeiro, RS.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BERRY, B. J. L. LET'S HAVE MORE POLICY ANALYSIS. **Urban Geography**, Volume 15, Issue 4, 1994. 315-317.

BERTOLI, D. **Planejamento territorial e paisagem: entre razões, naturalizações e desejos.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: Programa de pós-graduação em Geografia. 2013.

BETHONICO, M. B. D. M. **Área de Proteção Ambiental Estadual do Rio Pandeiros, MG: espaço, território e atores.** 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2009.

BEZERRA, A. F. **Sistemas de espaços livres públicos e Índice de Qualidade de Áreas Verdes (IQAV) da paisagem urbana de São Bernardo do Campo.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BIAS, E. D. S. **Vantagens e limitações das imagens de alta resolução como suporte ao planejamento urbano: o Exemplo de Sobradinho - Distrito Federal.** 2003. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2003.

BOBBIO, N. Governo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** 13ª ed. ed. Brasília: UnB, v. Vol. I, 2007. p. 553-555.

BOMFIM, P. R. A. **Ostentação Estatística (um projeto geopolítico para o território nacional):** Estado e planejamento no período pós-64. 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, USP. 2007.

BONFIM, B. B. R. **A Geografia na formação do profissional do turismo.** 2007. 254 f. Tese (Doutorado em Geografia Física) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BOVOLATO, L. E. **Uso e gestão de águas subterrâneas em Araguaína/TO.** 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal.** [S.l.]: [s.n.], 1988.

BRITTO, L. N. D. **Política e espaço regional.** São Paulo: Nobel, 1986.

CABRAL, A. A. C. **Reassentamentos de moradias populares:** controle social, justiça social-territorial ou produção do espaço de cidadania (1980 a 2012) : o caso da comunidade Chão de Estrelas - Recife/PE (Brasil). 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Recife, Pernambuco, 2013.

CAETANO, R. D. C. **A odem territorial do patrimonialismo e do nacional desenvolvimentismo no Brasil:** a Era Vargas. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2009.

CAMELY, N. C. **A geopolítica do ambientalismo ongueiro na Amazônia brasileira:** um estudo sobre o estado do Acre. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2009.

CAMPOS, N.; KRAHL, M. F. L. Territorialidade: elo entre o espaço rural e o espaço urbano. In: STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** Brasília: Paralelo 15. LGE, 2006.

CAMPOS, Y. D. O. **Gestão ambiental:** complexidade sistêmica em bacia hidrográfica. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

CANUTO, E. M. A. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana.** 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

CAPES. Geografia. **Geografia, Documento de área e Comissão da Trienal 2013,** 2013. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=4673:geografia>>. Acesso em: mar 2015.

CAPES. História e missão. **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)**, 2015. Disponível em: <<http://capes.gov.br/>>. Acesso em: março 2015.

CARDOSO, E. S. **Pescadores artesanais: Natureza, Território, Movimento Social**. 2001. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

CARDOSO, J. D. J. **Patrimônio Ambiental Urbano e Requalificação: contradições no planejamento do Núcleo histórico de Santos**. 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CARDOSO, L. P. C. **A venerada Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro: percursos iniciativas na institucionalização do saber geográfico na primeira metade XIX**. XII Encontro Regional de História ANPUH. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2006.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 2011. 317 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CARNEIRO, P. A. S. **Do Sertão ao território das Minas e das Gerais: entradas e bandeiras, política territorial e formação**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

CARVALHO, R. G. D. **Análise de sistemas ambientais aplicada ao planejamento: estudo em macro e mesoescala na região da bacia hidrográfica do rio Apodi - Mossoró, RN/ Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

CARVALHO, S. M. **O diagnóstico físico-conservacionista - DFC - como subsídio à gestão ambiental da bacia hidrográfica do Rio Quebra-Perna , Ponta Grossa/PR**. Tese(Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

CASTRO, C. E. D. **A política nacional de proteção da natureza e seus desdobramentos no território do parque nacional dos Lençóis Maranhenses**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

CASTRO, I. E. D. O problema da Escala. In: CASTRO, I. E. D.; GOMES, P. C. D. C.;

CORRÊA, R. L. **Geografia: Conhecimentos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 117-140.

CASTRO, I. E. D. A REGIÃO COMO PROBLEMA PARA MILTON SANTOS. **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, vol. VI, núm. 124, Setembro 2002. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-124.htm>.

CAVALCANTI, R. M. D. S. **Indicadores Geomorfológicos, Riscos e o Planejamento Urbano: uma apreciação teórico integradora para a cidade do Recife - PE**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

CAVION, R. **Cidade sob(re) as águas: estratégias de ação e políticas urbanas**. 2014. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CELERI, M. J. **A política nacional de resíduos sólidos: proposta de adequação para a gestão eo gerenciamento dos consórcios intermunicipais**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2012.

CEZAR, K. G. **O eterno retorno do espaço: a espacialidade no planejamento e nas políticas públicas dogoverno federal, 1950-2010**. 2012. p. 305p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de Brasília - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2012.

CHAVES, M. R. **Descentralização da política ambiental no Brasil e a gestão dos recursos naturais no cerrado goiano**. 2003. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2003.

CLAVAL, P. A revolução pós-funcionalista e as concepções atuais da geografia. In: MENDONÇA, F.; KOZEL, S. **Elementos de Epistemologia da Geografia Contemporânea**. Curitiba: UFPR, 2009. p. 11-43.

\_\_\_\_\_. **Epistemologia da Geografia**. Tradução de Margareth de Castro Afeche Pimenta e Joana Afeche Pimenta. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.

CLEMENTE, E. C. **O programa estadual de microbacias hidrográficas no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales-SP**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

COELHO, E. C. R. **Sistema de Informações para Habitação Social na cidade de São Paulo: Hapisp: apoio estratégico para a gestão social**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CORRÊA, R. L. **Espaço**: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E. D.; GOMES, P. C. D. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 15-48.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 2002.

COSTA, D. P. D. **A economia da cidade somos nós. Envelhecimento populacional e gestão previdenciária no Brasil**: o Amazonas em foco. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

COSTA, E. B. D. **Totalidade urbana e totalidade-mundo**: as cidades coloniais barrocas face à patrimonialização global. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

COSTA, F. L. D. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, RIO DE JANEIRO , 42(5), SET/OUT 2008. 829-74.

COSTA, W. M. D. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: Edusp, 2010.

COTA, D. A. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente**: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

CRUZ, G. C. F. D. **Clima Urbano de Ponta Grossa - PR**: uma abordagem da dinâmica climática em cidade média subtropical brasileira. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CUSTÓDIO, V. **Do colégio D. Pedro II à sociedade de geografia do Rio de Janeiro**: desestigmatizando geografias. II Encontro Nacional de História do Pensamento Geográfico. São Paulo: USP. 2009. Disponível em: <https://enhpgee.files.wordpress.com/2009/10/vanderlicust.pdf> Acesso em jul\15.

DAHLBERG, I. Teoria do conceito. **Ciência da Informação**, S/L, v. 7, n. 2, Dez 1978. Disponível em: Acesso em: 19 Jul. 2015.

DAINEZI, P. M. **Análise dos processos e instrumentos de ordenação do território**: comparação entre Brasil e Portugal. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2014.

DALLACQUA, C. T. B. **Planejamento Territorial do Desenvolvimento**: Ação Técnica e ação política. 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

D'ARAUJO, M. C.; DE FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. **IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

DIBIESO, E. **Planejamento ambiental e gestão dos recursos hídricos: estudo aplicado à bacia hidrográfica do manancial do alto curso do Rio Santo Anastácio - São Paulo/Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013.

DOMINGOS, A. E. **O programa Saúde da Família e a promoção do envelhecimento saudável**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2008.

DORLING, D.; SHAW, M. Geographies of the agenda: public policy, the discipline and its (re)'turns'. **Progress in Human Geography**, 26,5, 2002. 629-641.

DOSSE, F. **História do Estruturalismo - o campo do signo - 1945/1966**. São Paulo: Ed. Ensaio, v. Volume I, 1993. 187-201 (cap. 19) p.

EASTON, D. Categorias para a análise de sistemas em política. In: EASTON, D. (org) **Modalidades de análise de política**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970.

EVANGELISTA, H. D. A. **Aspectos Históricos da Geografia Brasileira**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2014.

FADINI, A. A. B. **SUSTENTABILIDADE E IDENTIDADE LOCAL Pauta para um Planejamento Ambiental Participativo em Sub-Bacias Hidrográficas da Região Bragantina**. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2005.

FALCÃO, M. T. S. **Para uma avaliação da Política Estadual de Turismo do Ceará: a SETUR e suas ações na transformação da realidade socioespacial dos destinos indutores do Ceará**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

FALEIROS, V. D. P. **A política Social do Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIA, G. G. D. **O MUNICÍPIO E A GESTÃO DAS ÁGUAS: INTERFACES E DESAFIOS**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

FERNANDES, S. W. R. A inserção do espaço geográfico nas políticas de turismo. In: (ORG), M. S. **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 245-264.

FERRARA, L. D. O mapa da mina. Informação: espaço e lugar. In: SANTOS, M., et al. **Fim de século e globalização**. São Paulo: HUCITEC - ANPUR, 1997. p. 161-171.

FERREIRA, I. C. B.; PENNA, N. A. Território da violência. In: PAVIANI, A.; FERREIRA, I. C. B.; BARRETO, F. F. P. **Brasília: dimensões da violência urbana**. Brasília: [s.n.], 2005. p. 57-86.

FERREIRA, R. J. **Agricultura urbana e periurbana e políticas públicas: contribuição à discussão do tema a partir de uma análise espacial em Recife e Vitória de Santo Antão/PE**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

FERREIRA, W. R. **O espaço público nas áreas centrais: a rua como referência - um estudo de caso em Uberlândia-MG**. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

FIALHO, M. A. **Aspectos de ordem Institucional para a gestão de resíduos sólidos em áreas metropolitanas: o desafio da intermunicipalidade**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FIGUEIREDO, S. G. **Quixadá e a implantação do IFCE: contribuições socioeconômicas, culturais e educacionais na perspectiva da comunidade**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2012.

FILHO, J. M. V. **O Direito à moradia e o discurso de Implantação de políticas públicas habitacionais na perspectiva de construção de cidades saudáveis e democráticas: reflexões sobre Araguaína-TO**. 2013. 219 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

FOGAÇA, I. D. F. **O turismo no contexto do planejamento e gestão estratégica de Curitiba**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2011.

FONTENELE, A. C. F. **Natureza, políticas públicas e (re)ordenamento do espaço: interfaces das políticas ambientais em Sergipe**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2013.

FONTES, N. **Proposta metodológica para planejamento de sistemas de espaços livres: Ribeirão Preto - SP**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

FOSCHIERA, A. A. **Da barranca do rio para a periferia dos centros urbanos:** a trajetória do movimento dos atingidos por barragens face às políticas do setor elétrico no Brasil. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

FOUCAULT, M. Sobre a Geografia. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Graal, 1982. Cap. X, p. 153-165.

\_\_\_\_\_. Outros Espaços. In: FOUCAULT, M. **Ditos e Escritos Vol. III.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 411-422. (conférence au Cercle d'études architecturales, 14 mars 1967). Disponível em : <http://foucault.info/documents/heteroTopia/foucault.heteroTopia.fr.html>. Acesso em 28/5/2015.

FRANCA, G. C. **Urbanização e Educação:** Da escola de bairro à escola de passagem. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FRATUCCI, A. C. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo:** as possibilidades das redes regionais de turismo. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Niteroi, 2008.

FREITAS, C. L. **Turismo, política e Planejamento - Estudo do Circuito Turístico do Diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais. 2008.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

FREITAS, E. D. S. M. **As políticas de saneamento no final do século XX e suas implicações em Minas Gerais:** reflexões a partir da reestruturação produtiva da/na COPASA/MG. 2013. 307 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

FREITAS, J. P. P. **Análise dos acidentes de trânsito envolvendo crianças em Uberlândia:** subsídios para políticas públicas. 2013. 202 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **planejamento e políticas públicas**, n. No 21, jun 2000. <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>.

GALLO, F. **Uso do território e federalismo como evento:** a difusão regional de Infraestruturas Analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e municípios. Tese (Doutorado em Geografia). Campinas: Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Campinas. 2011.

GALVÃO, A. A. **Políticas públicas urbanas, espaço público e segregação em Maringá-PR. 2012.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

GARCIA, M. C. P. **A dimensão territorial do desenvolvimento a partir de especificidades de APLS do Paraná.** 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2011.

GODOY, M. G. D. **A política municipal de habitação em São Paulo após 1988:** as ações do poder público local, as transformações no território usado e o Programa de Arrendamento Residencial. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GOMES, M. D. S. Espaço e território em uma política habitacional. In: STEINBERGER, M. **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013. p. 265-286.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. D. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: Conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 49-76.

\_\_\_\_\_. **Geografia e Modernidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

GONÇALES, C. **As políticas públicas, a modernização dos cerrados e o complexo soja no sul goiano: 1970-2005.** 2008. 245 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

GONÇALVES, C. W. P. Reflexões sobre a Geografia e a Educação: notas de um debate. **Terra Livre**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 9-42, Julho 1987.

GUIMARÃES, L. M. P. Debaixo da imediata proteção de Sua Majestade Imperial: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1838-1889). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, a.156, vol. 358, jul-set 1995. 459-613.

HAESBAESRT, R. **Territórios alternativos.** São Paulo: Contexto, 2006.

HARVEY, D. **Spaces of Capital: Towards a Critical Geography.** Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Justice, Nature & the Geography of Difference.** Oxford: Blackwell Publishing, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Enigma do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HESÍODO. **Teogonia**. Tradução de Henry Alfred Bugalho. Edição Kindle. ed. [S.l.]: Oficina Editora.

HOGWOOD, B.W.; GUNN, L.A. **Policy Analysis: for the Real World**. New York: Oxford University Press

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBANEZ, P. **Geopolítica e inovação tecnológica: uma análise da subvenção econômica e das políticas de inovação para a saúde**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

IBGE. **Redes e fluxos no território**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/default.shtm>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

INOCÊNCIO, M. E. **O Prodecer e as Tramas do Poder na Territorialização do Capital no Cerrado**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

JUNIOR, J. S. D. M. **O entroncamento das políticas agrárias no Maranhão: encontros e desencontros institucionais na Microrregião Geográfica de Itapecuru Mirim**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

KOBASHI, N. Y.; FRANCELIN, M. M. **Conceitos, categorias e organização do conhecimento**, Londrina, v. 16, n. 3, jan./jun. 2011. 1-24.

LACERDA JÚNIOR, B. D. **Territórios e políticas públicas espaciais do agronegócio no município de Rio Verde - GO**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

LACOSTE, Y. A Geografia. In: (ORG), F. C. **A Filosofia das Ciências Sociais: de 1860 aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, v. Volume 7, 1981. p. 221-274. Coleção História da Filosofia, Ideias, Doutrinas.

\_\_\_\_\_. **A Geografia - isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Tradução de Maria Cecília França. 6ª edição. ed. Campinas-SP: Papirus, 2002.

LAHORGUE, M. L. **Espaço e políticas urbanas: Porto Alegre sob governo do Partido dos Trabalhadores**. 2004. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

LAMEGO, M. O IBGE e a geografia quantitativa brasileira: construindo um objeto imaginário. **Terra Brasilis (Nova Série)**, [on line], v. 3, 2014. URL : <http://terrabrasilis.revues.org/1015> ; acesso em 26/6/2015.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Get What, When, How**. [S.l.]: n/i, 1936. Disponível em: <http://www.policysciences.org/classics/>.

LATUF, M. D. O. **Modelagem hidrológica aplicada ao planejamento dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio Acre**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

LEFEBVRE, H. Reflexões sobre o estruturalismo e a história. In: \_\_\_\_\_ **Materialismo dialético e sociologia**. Lisboa: Editorial Presença, 1973. p. 129-157.

\_\_\_\_\_. **Existencialismo especulativo**. Buenos Aires: Lautaro, 1981. 177-191 p.

\_\_\_\_\_. **State, space, world: selected essays**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.

LEME, R. C. B. **Desenvolvimento e meio ambiente: Uma Avaliação das Políticas Públicas na Mesorregião Sudoeste do Paraná**. 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2007.

LIMA, E. C. **Planejamento ambiental como subsídio para gestão ambiental da bacia de drenagem do açude Paulo Sarasate Varjota-Ceará. 2012**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

LIMA, P. C. C. **A produção do espaço na cidade de Fortaleza-CE: uma análise das ações, políticas, projetos e planos diretores**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

LISBOA, J. B. D. **A trajetória do discurso do desenvolvimento para o Nordeste: políticas públicas na (dis)simulação da esperança**. 2007. 272 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2007.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul-ago 1972. Publicado por: em nome da Wiley American Society for Public Administration Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/974990> Acesso em: 23-04-2015.

LUZ, L. F. D. **A geografia do transporte de passageiros: avaliação da modernização da CPTM e de seu papel no planejamento e na estruturação do espaço metropolitano de São Paulo.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2010.

MADURO, E. D. S. **Territórios de vida e resistência: um estudo com a comunidade de Nossa Senhora do Livramento na reserva de desenvolvimento Sustentável do Tupé: Manaus/AM.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MAIA, M. R. **Sustentabilidade e agricultura familiar em vitória da Conquista-BA.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012.

MARIN, M. Z. **Políticas de desenvolvimento rural e estratégias de reprodução na agricultura familiar da Quarta Colônia-RS.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

MARINHO, A. L. D. S. **Pontos de cultura em Olinda-PE: territórios de saberes e tessituras para o turismo de base comunitária.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

MARINHO, M. D. A. **Territorialidade e Governança de áreas protegidas: O caso da comunidade do Marujá, no Parque Estadual de Ilha Cardoso (Cananeia, SP).** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MARQUES, A. R. **Saberes geográficos integrados aos estudos territoriais sob a ótica da implantação do parque nacional da chapada das mesas, sertão de Carolina/MA.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar.** São Paulo / Rio de Janeiro: Unesp / Fiocruz, 2013.

MARTIN, R. Geography and public policy: the case of the missing agenda. **Progress in Human Geography**, 25-2, 2001. 189-210.

MASSEY, D. Geography on the agenda. **Progress in Human Geography**, 25(1), 2001. 5-17.

\_\_\_\_\_. **Pelo Espaço: uma nova política da espacialidade.** Tradução de Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. 314p. p.

MATIAS, V. R. D. S. **O Phármakon da democracia eletrônica na gestão territorial urbana**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MATOS, F. D. O. **Formação e limitações regionais do plano de desenvolvimento sustentável da região turística do Meio-norte (Brasil)**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MEDEIROS, C. M. S. V. D. **O produtor familiar rural e a dinâmica econômica e social no espaço rural da região de Presidente Prudente nos anos 1980-90**. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MEDEIROS, J. S. D. **Banco de dados geográficos e redes neurais artificiais: tecnologias de apoio à gestão do território**. 1999. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

MEDEIROS, M. C. **A geografia econômica do setor agroalimentar brasileiro: investimentos, recursos ociosos e dinâmica cíclica (1990-2007)**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MELAZZO, E. S. **Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio. A agenda das políticas públicas em disputa**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

\_\_\_\_\_. **GT Políticas Públicas e Geografia: Balanço e perspectivas**. Campinas - SP. 2013.

MELLO-THÉRY, N. A. D. Public Policy (and Action), Territory, and the Role of Geography. **Revista da Anpege**, 7 (n1), out 2011. 11-19.

MELO, A. D. Á.; VLACH, V. R. ; SAMPAIO, A. C.. **História da geografia escolar brasileira: continuando a discussão**. VI Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação. Belo-Horizonte: [s.n.]. 2012. p. 2683-2694.

MENEZES, P. D. R. D. **Território de cidadania: ensaios de gestão pública compartilhada na mata atlântica**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MENEZES, P. M. L. D. **A Cartografia do Império do Brasil**. IV Simpósio LusoBrasileiro de Cartografia Histórica. Porto: Faculdade de Letras - Universidade do Porto. 2011.

MORAES, A. C. R. Geografia: Pequena História Crítica. 17<sup>a</sup>. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

\_\_\_\_\_. A Gênese da Geografia Moderna. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.

\_\_\_\_\_. Território e História no Brasil. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. Território na geografia de Milton Santos. São Paulo: AnnaBlume, 2013.

MORAES, M. B. R. D. **Implementação das áreas de proteção Ambiental no Brasil: o enfoque da gestão.** 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

NOVAES, J. S. D. **Território e Lugar: a construção democrática da metrópole - O congresso da Cidade de Belém do Pará.** Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NUNES JUNIOR, T. T. **As múltiplas territorialidades do planejamento e gestão das águas: olhares cruzados entre as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Paris.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

OLIVATO, D. **Análise da participação social no contexto da gestão de riscos ambientais na bacia hidrográfica do rio Indaiá - Ubatuba, São Paulo, Brasil.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

OLIVEIRA, A. F. D. **Heterotopia, Democracia e Gestão urbana: Desigualdades socioterritoriais e participação sociopolítica em Goiânia (1997-2008).** 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

OLIVEIRA, A. M. D. **A contra-reforma agrária do Banco Mundial e os camponeses do Ceará - Brasil.2005.** Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, J. C. D. **Mobilização comunitária como estratégia da promoção da saúde no controle dos Aedes (Aegypti e albopictus) e prevenção do dengue no distrito de Martinésia, Uberlândia (MG).** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

OLIVEIRA, J. P. D. **O desafio da moradia: a reprodução da habitação popular no espaço urbano de Mossoró (RN) na vigência do Estatuto da Cidade (2001-2011) e suas questões socioespaciais.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

OLIVEIRA, M. L. V. M. D. **Águas do Ceará: política pública de territorialidades conflituosas.** 2011. 218 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.

OLIVEIRA, V. S. D. **Externalidades e (in) sustentabilidade na construção das barragens no baixo São Francisco.** 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.

PAIXÃO, R. O. **Globalização, turismo de fronteira, identidade e planejamento da região internacional de Corumbá/MS.** 2006. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PEREIRA, A. Q. **A Urbanização Vai à Praia: vilegiatura marítima e as transformações socioespaciais no litoral do nordeste brasileiro.** Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

PEREIRA, J. G. **O patrimônio ambiental-urbano de Corumbá-MS: identidade e planejamento.** 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PEREIRA, L. F. M. **As territorialidades que emergem na gestão das águas: um caminho para a Agenda 21.** 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

PESSOTO, U. C. **A regionalização do sistema único de saúde – SUS no fim dos anos 1990: um discurso conservador.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

POLETTI, C. **A exploração de pedreiras na região metropolitana de São Paulo no contexto do Planejamento e Gestão do território.** 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PRETTE, M. E. D. **Apropriação de recursos hídricos e conflitos sociais: a gestão das áreas de proteção aos mananciais da região metropolitana de São Paulo.** 2000. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS FILHO, E. D. S. **Questão agrária atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003 – 2006).** 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

RAMOS, A. W. **A cidade como negócio: aspectos da atuação do setor imobiliário e da relação público privado na Barra Funda e na Água Branca(município de São Paulo) - um exame crítico da operação urbana Água Branca e do projeto Bairro Novo.** 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

REANI, R. T. **Organização do espaço e políticas públicas ambientais no município de São José dos Campos - SP.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

REIS FILHO, A. A. D. **Análise integrada por geoprocessamento da expansão urbana de Teresina como base no estatuto da cidade: estudo de potencialidades, restrições e conflitos de interesses.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

RIBAS, A. D.; VITTE, A. C. O Curso de Geografia Física de Immanuel Kant (1724-1804): entre a Cosmologia e a Estética. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. Vol. XIV, nº 844, 25 octubre 2009. ISSN 1138-9796. acesso em 14/4/2015 em : <http://www.ub.es/geocrit/b3w-844.htm>.

RIBEIRO, F. V. **A luta pelo espaço: da segurança da Posse à política de Regularização Fundiária de Interesse Social em São Paulo.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, G. TERRITÓRIO, IMPÉRIO E NAÇÃO: geopolítica em Paul Vidal de La Blache. **Revista Anpege**, 6, n.6, 2010.

RIBEIRO, M. W. Origens da disciplina de Geografia na Europa e seu desenvolvimento no Brasil. **Revista Dialogo Educacional**, Curitiba, v. 11, n. 34, set/dez 2011. 817-834.

RIO BRANCO, W. L. C. **Política e gestão ambiental em áreas protegidas em SÃO LUÍS – MARANHÃO: O PARQUE ECOLÓGICO DA LAGOA DA JANSEN.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

RIZZO, P. M. B. **O planejamento urbano no contexto da globalização: caso do plano diretor do Campeche em Florianópolis, SC.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ROCHA NETO, J. M.; OLIVEIRA, S. D. R. D. O território na Política Nacional de Desenvolvimento Nacional. In: STEINBERGER, M. **Territorio, Estado e Políticas Públicas Espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013. p. 163-185.

RODRIGUES, C. L. **Limites do Consenso:** territórios polissêmicos na Mata Atlântica e a gestão ambiental participativa. 2001. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP - Espaço e Tempo (online)**, Volum e 18, no 1 , 2014.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROMANI, J. P. O Conselho Nacional de Pesquisas e institucionalização da Pesquisa Científica no Brasil. In: SCHWARTZMAN, S. **Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), 1982. p. pp.135-166.

ROSAS, C. A. D. F. **A (des)construção da dicotomia rural-urbano no extremo noroeste paulista**. 2010. 246 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

SANTANA, F. D. C. **A expansão do instituto federal de educação, ciência e tecnologia do piauí, de 2008 a 2010:** um estudo sobre a localidade dos Campi no território piauiense. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2012.

SANTIAGO, C. D. M. **Os lavradores da floresta:** um estudo sobre as contradições das políticas públicas de conservação na proteção do modo de vida tradicional. 2010. 273 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANTOS, A. D. **Geografia e epidemiologia da dengue na cidade de Uberlândia, MG (2003-2010):** uma abordagem holística. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

SANTOS, A. R. D. **O desvelar das contradições do modelo de descentralização:** as interfaces escalares na conformação do sistema único de saúde em Sergipe. 2008. 348 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2008.

SANTOS, B. D. S. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, G. J. D. **Agricultura irrigada, meio ambiente e intervenções públicas no território do alto sertão sergipano**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.

SANTOS, J. A. L. D. **Programa Nacional de Produção e uso de Biodiesel: sujeição da renda da terra camponesa ao capital no Território de Identidade de Irecê-BA.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, J. C. V. **Políticas de regionalização e criação de destinos turísticos entre o Lago de São Simão e a Lagoa Santa no Baixo Paranaíba Goiano.** 2010. 366 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia Uberlândia, Uberlândia, 2010.

SANTOS, L. C. A. D. **Gestão das Águas da sub-bacia Hidrográfica do Rio Cacaú Maranhão.** 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

SANTOS, L. C. D. **Da Geografia da fome ao Fome Zero: contribuição ao estudo da fome no Brasil.** 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

SANTOS, M. O espaço em questão. **Terra Livre 5 - AGB**, 1988. 9-20.

\_\_\_\_\_. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. A universidade: da intencionalidade à universalidade. **Anu. Inst. Geocienc.**, Rio de Janeiro, v. 23, 2000. Disponível em. acessos em 01 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2002. Coleção Milton Santos; 2.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço.** São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, M. N. L. **Políticas territoriais do turismo: investimentos no Polo Costa dos Coqueirais em Sergipe, Brasil.** 2009. 262 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2009.

SANTOS, N. D. D. **Pelo espaço do homem camponês: estratégias de reprodução social no sertão dos estados de Sergipe e Alagoas.** 2010. 291 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

SARTI, A. C. **Floresta urbana: propostas de gestão e subsídios para políticas públicas em Rio Claro - SP.** 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de São Paulo, Rio Claro, 2009.

SCIFONI, S. **A construção do patrimônio natural**. 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEPE, P. M. **O Processo GEO na Cidade de São Paulo e a Gestão Ambiental Urbana: uma análise a partir da Política Municipal de Áreas Verdes**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

SERPA, A. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DA GEOGRAFIA. **Revista da Anpege**, 7 (n.1), out 2011. 37-47.

SIEBEN, A. **Estado e política energética: a desterritorialização da Comunidade rural de Palmatuba em Babaçulândia (TO) pela Usina Hidrelétrica Estreito**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

SILVA JÚNIOR, S. B. D. **Atuação recente do estado brasileiro em planejamento de transportes sob a perspectiva do ordenamento territorial**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia Uberlândia, Uberlândia, 2011.

SILVA M., R. **A reprodução do urbano nas tramas da metrópole: Operação Urbana Consorciada Vila Sônia**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, A. C. D. As Categorias como Fundamentos do Conhecimento Geográfico. In: SANTOS, M.; SOUSA, M. A. A.; (ORGS) **Espaço Interdisciplinar**. São Paulo: Nobel, 1986.

SILVA, J. A. D. **Gestão de Recursos Hídricos e Sistemas de Informações Geográficas: Contribuições Para a Organização Sócio-Espacial do Pontal do Paranapanema-SP**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

SILVA, J. M. O. **Análise integrada na bacia hidrográfica do rio Pirangi-CE: subsídios para o planejamento ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SILVA, J. R. **Conformidades e conflitos ambientais no município de Ouro Preto como apoio à gestão e planejamento municipal**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SILVA, M. D. S. F. D. **Territórios da conservação:** uma análise do potencial fitogeográfico das UC's de uso sustentável em Sergipe. 2012. 291 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012.

SILVA, M. M. M. D. **O turismo nas ondas do litoral e das políticas públicas do Piauí.** 2013. 196 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SILVA, M. R. **A reprodução do urbano nas tramas da metrópole:** Operação Urbana Consorciada Vila Sônia. 2013. 455 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, P. S. D. **O público e o privado na gestão das potencialidades e das Fragilidades turísticas no município de Sacramento-MG.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia Uberlândia, Uberlândia, 2010.

SILVA, R. D. **Brasília e Washington:** política externa divergente e as perspectivas da integração sul-americana. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

SILVEIRA, M. L. O espaço geográfico: da perspectiva geométrica à perspectiva existencial. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, p. 81-91, 2006. ISSN N° 19.

SIMON, H. A. Pesquisa políticas: a estrutura da tomada de decisão. In: EASTON, D. (org) **Modalidades de análise de política.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970.

SIQUEIRA, M. E. S. A. **Turismo e favelas:** necessidades e possibilidades - o caso da Urbanização da Favela do Dique Sambaibatuba, em São Vicente (Baixada Santista - São Paulo). 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2007.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas.** Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, A. D. S. B. **Presos no círculo, prostados no asfalto:** tensões entre o móvel e o imóvel. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, jul-dez 2006. 20-45.

SOUZA, M. A. A. D. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. **Cronos**, Vol. 10 n. 2, jul-dez 2009. 101-117.

SOUZA, P. C. D. **Políticas públicas e desenvolvimento rural na região de Presidente Prudente**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH). 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade, Presidente Prudente, 2012.

SPIRONELLO, R. L. **Zoneamento antrópico-ambiental do município de Iporã do Oeste-SC**: contribuição para a reflexão e tomadas de decisões no âmbito das microbacias hidrográficas. 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

STEINBERGER, M. Introdução. In: STEINBERGER, M. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 21-28.

\_\_\_\_\_. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: STEINBERGER, M. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 31-64.

\_\_\_\_\_. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 29-82.

TAKENAKA, E. M. M. **Políticas públicas de gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos no município de Presidente Prudente-SP**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

TEIXEIRA, A. **Educação e universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. **A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região**. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2012. p. 55-170. acesso em 14/4/2015. Disponível em [http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20140604113544MIOLO\\_-\\_ANPUR\\_v14\\_n2.pdf](http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20140604113544MIOLO_-_ANPUR_v14_n2.pdf).

TODESCO, C. **Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal**: uma análise fundada nas dimensões da vida política. 2013. 257 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TOMÁS, E. D. **Antigos e novos olhares sobre o Maciço do Morro da Cruz**: de não território a território do PAC-Florianópolis. 2012. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

TORRECILHA, M. L. **A gestão compartilhada como espaço de Integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TORRES, M. G. **Terra Privada, Vida devoluta**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

UGEDA JÚNIOR, J. C. **Clima urbano e planejamento na cidade de Jales-SP**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

VALLEJO, L. R. **Políticas públicas e conservação ambiental: territorialidades em conflito nos parques estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ)**. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.

VARELA, B. L. **A universidade, o currículo e o conhecimento: das origens aos tempos atuais**. Praia, Cabo Verde: Edições UNICV, v. Colção Aulas Magnas, Vol. 2, 2013.

VASCONCELOS FILHO, J. M. **O Direito à moradia e o discurso de Implantação de políticas públicas habitacionais na perspectiva de construção de cidades saudáveis e democráticas: reflexões sobre Araguaína-TO**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

VASCONCELOS, C. A. D. **O uso do território pela citricultura e a permanência do trabalho infantil no centro-sul de Sergipe**. 2009. 291 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2009.

VENCOVSKY, V. P. **Ferrovia e logística do agronegócio globalizado: avaliação das políticas públicas e privadas do sistema ferroviário brasileiro**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

VERONA, J. A. **Geografia do crime e contribuição ao planejamento sócio-espacial do município de Jundiá - SP**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

VIANNA, L. F. D. N. **O Uso de análise espacial em SIG na gestão da maricultura: proposta de sistematização metodológica**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

VOLOCHKO, D. **Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da Metrópole**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

WARD, K. Geography and public policy: a recent history of 'policy relevance'. **Progress in Human Geography** 29, 3 (2005), 2005. 310–319.